

Grondstoffenbeleidsplan Hellendoorn 2022-2025

met doorkijk naar 2030



Kaderstellend beleidsplan voor het bereiken van een afvalloos Hellendoorn

Inhoudsopgave

| | | |
|---|--|----|
| 1 | Het huidige afvalbeleid en haar kernprestaties | 3 |
| 2 | De Hellendoornse kaders | 9 |
| 3 | Toekomstscenario's | 11 |
| 4 | Conclusies en aanbevelingen toekomstscenario's..... | 17 |
| 5 | Resultaten inwonersraadpleging | 19 |
| | Bijlage I: de implementatie van diftar..... | 23 |
| | Bijlage II: bestuurlijke samenvatting (twee A4'tjes) | 27 |

1 Het huidige afvalbeleid en haar kernprestaties

1.1 Het huidige afvalbeleid

De gemeente Hellendoorn voert alle afvaltaken, van het maken van beleid tot het uitvoeren van de inzameling, in eigen beheer uit. Het Hellendoornse afvalbeleid kan globaal getypeerd worden als een inzamelsysteem met vier minicontainers aan huis bij de laagbouw. Daarnaast is een frequentieverlaging van het restafval toegepast (van een tweewekelijkse naar een vierwekelijkse inzameling). Gemeenten hanteren verschillende grondslagen voor het bepalen van de afvalstoffenheffing. Hellendoorn hanteert een 'diftar light' systeem, waarin een vast tarief wordt vermeerderd met een tarief dat afhankelijk is van de containergrootte van het restafval (het volume). De 240 liter container voor restafval is jaarlijks duurder dan de 140 liter container (het variabele tarief). De appartementen (hoogbouw) en recreatiewoningen hebben naast een vast tarief een eigen kostendeekkende toeslag.

1.2 De huidige inzamelstructuur

A: Haalvoorzieningen: de huis-aan-huisinzameling

De gemeente Hellendoorn heeft in de laagbouw (circa 85% van alle aansluitingen) gekozen voor het beleid om het groente-, fruit- en tuinafval (tweewekelijks), restafval (vierwekelijks), plastic, metaal en drankkartons (vierwekelijks) en oud papier en karton (zeswekelijks) gescheiden in te zamelen aan huis via minicontainers. In de hoogbouw (circa 15% van alle aansluitingen) is gekozen voor inzameling via bovengrondse verzamelcontainers (ook wel rolcontainers genoemd). Elk appartementencomplex kan het plastic, metaal en drankkartons (PMD), het oud papier en karton (OPK) en restafval nabij het appartement gescheiden aanbieden. Nog niet overal zijn verzamelcontainers voor groente-, fruit- en tuinafval (GFT) gerealiseerd. De inzameling van GFT+E (groente-, fruit-, tuinafval en etensresten) in de hoogbouw is en blijft een uitdaging en vereist maatwerk. Dit is een project dat onderdeel is van de huidige planperiode (2022).

Het grof huishoudelijk afval kan tegen betaling aan huis worden opgehaald. Eind 2016 is het afvalbedrijf Hellendoorn gestopt met het ophalen van bedrijfsafval. Bedrijven kunnen hun afval en grondstoffen nog wel brengen naar het Afvalbrengpunt (zie brengvoorzieningen).

B: Brengvoorzieningen: het Afvalbrengpunt en openbaar toegankelijke verzamelcontainers

In de gemeente hebben we één afvalbrengpunt (Nijverdal), waar circa 30 grondstoffen, al dan niet tegen betaling, gescheiden kunnen worden ingeleverd (het grof huishoudelijk afval).

We gebruiken verzamelcontainers in de openbare ruimte om glas (24 locaties) en textiel (vijftien locaties) gescheiden in te zamelen. De locaties van deze, openbaar toegankelijke verzamelcontainers, zijn op een kaart weergegeven in de Hellendoornse Afval-App. De openbare wijkcontainers voor PMD zijn in 2022 verwijderd vanwege structureel vervuild PMD.

Textiel wordt daarnaast in grote delen van de gemeente viermaal per jaar aan huis opgehaald door twee organisaties. Voor klein chemisch afval (KCA) wordt tweemaal per jaar een extra tijdelijk verzamelpunt georganiseerd in alle kernen van de gemeente Hellendoorn (kar voor chemische afvalstoffen). Inwoners kunnen het KCA ook afgeven bij plaatselijke apotheken. Maandelijks halen we het KCA bij de apothekers op met een speciale KCA-kar.

1.3 De huidige prestaties van het gemeentelijk afvalbedrijf (met peiljaar 2021)

Onze beleidskeuzes op het gebied van afval zijn altijd gebaseerd op een zorgvuldige afweging tussen de impact op het milieu (duurzaamheidsdoelstellingen), de kosten (aanvaardbare afvalstoffenheffing) en de service (dienstverlening inwoners, ondernemers en eigen medewerkers). Deze drie aspecten zijn daarom ook uitstekend als toetsingskader te gebruiken voor het evalueren van onze resultaten.

Prestatiegebied A: het milieu

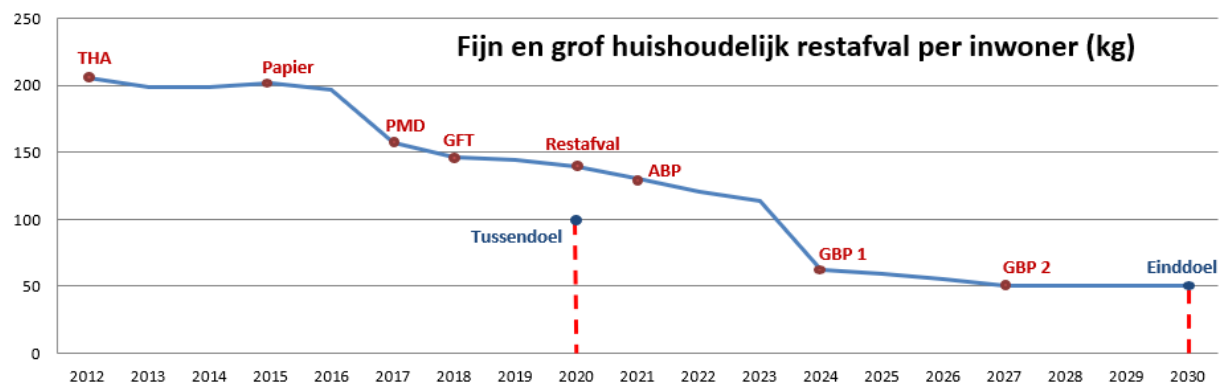
De milieuprestaties worden in verband gebracht met de door ons vastgestelde doelstellingen. Het gaat om de 'Van Afval Naar Grondstof' (VANG)-doelstelling en de voorlopige einddoelstelling een 'Afvalloos Twente'. Beide doelstellingen zijn (kwantitatief) geconcretiseerd in een scheidingspercentage en in de hoeveelheid restafval per inwoner per jaar. Deze doelen zijn daarnaast van belang voor de rijksdoelstelling 'Nederland circulair in 2050'.

| Ambitie | Jaar | Restafval per inwoner (kg) | Scheidingspercentage (%) |
|---------------------|------|----------------------------|--------------------------|
| VANG-doelstelling | 2020 | 100 | 75 |
| Afvalloos Twente | 2030 | 50 | 90 |
| Nederland Circulair | 2050 | 0 / zo laag mogelijk | 100 / zo hoog mogelijk |

Met onze huidige (1-1-2022) restafvalhoeveelheid van 130.2 kg per inwoner per jaar en een afvalscheidingspercentage van 77% is de VANG-doelstelling gedeeltelijk bereikt. Er bereikten 56 van de in totaal 355 gemeenten de grens van 100 kilogram. De gemiddelde hoeveelheid restafval per gemeente in Nederland bedraagt 180 kilogram. Het door ons ten doel gestelde afvalscheidingspercentage is behaald. Dit percentage geeft aan hoeveel procent van het huishoudelijk afval (de totale hoeveelheid afval dat wij in de gemeente produceren) gescheiden wordt aangeleverd of ingezameld ten behoeve van hergebruik en recycling. Er behaalden 112 gemeenten een scheidingspercentage van 75% of hoger.

Terugblik: beleidsinterventies in de periode 2012-2021

De vastgestelde doelstellingen kunnen niet na enkele op zichzelf staande beleidsingrepen behaald worden. Hiervoor dient een reeks van samenhangende stappen te worden gezet. De gemeente Hellendoorn heeft de afgelopen jaren een beleidsproces doorlopen, waarin diverse ingrepen een positieve invloed hebben gehad op een efficiënter en verduurzaamd (meer recycling) afvalbeheer. De beleidsingrepen hebben geleid tot een toename van de gescheiden inzameling van grondstoffen en daarmee een daling van de hoeveelheid huishoudelijk restafval (zie figuur I).



Figuur I: ontwikkeling van de hoeveelheid ingezameld fijn- en grof huishoudelijk restafval per inwoner per jaar met doorkijk naar 2030.

2012: THA: Toekomstvisie Hellendoorns Afvalbeleid

2015: Papier: invoering container voor oud papier en karton.

2017: PMD: invoering container voor PMD en verlaging inzamelfrequentie restafval (1 keer per 4 weken).

2018: GFT: vervanging GFT-container en bijbehorende groencampagne (groen = gratis).

2020: Restafval: vervanging container restafval voor overwegend 140 liter containers (volumebeperking)

2021: ABP: realisatie toekomstbestendig Afvalbrengpunt (toenemende afvalscheiding en extra toezicht).

2024: GBP 1: mogelijke impact van de uitwerking van het Grondstoffenbeleidsplan 2022-2025.

2027: GBP 2: mogelijke impact van de uitwerking van het Grondstoffenbeleidsplan 2026-2030.

Specifiek in 2021

De hoeveelheid fijn- en grof huishoudelijk restafval is in 2021 gedaald (van 139.8 kg naar 130.2 kg). Dit is te danken aan een daling van het afgevoerde grof huishoudelijk restafval, als resultaat van het project 'een toekomstbestendig Afvalbrengpunt'. Naast de (kwantitatieve geconcretiseerde) doelstellingen, streeft Hellendoorn ook naar de inzameling van kwalitatief hoogwaardige grondstoffen. In 2021 is herhaaldelijke aandacht geschonken aan de kwaliteit van grondstoffen (voorloopacties en communicatiemaatregelen).

De totale hoeveelheid ingezameld huishoudelijk afval en grondstoffen

De totale hoeveelheid ingezameld huishoudelijk afval is in 2021 met 7% gedaald naar een totaal van 20.810 ton. Dit betekent dat elke inwoner 579 kg per inwoner per jaar aan afval aanbiedt aan de gemeente, ten opzichte van 624 kg in 2020. De daling is te verklaren door het 'coronajaar 2020', waarin opvallend veel afval is ingezameld (massaal opruimgedrag). Dit betekent dat er in 2021 bij nagenoeg alle afvalstromen een daling is te zien in het aantal kilo's. Zie figuur II en III.

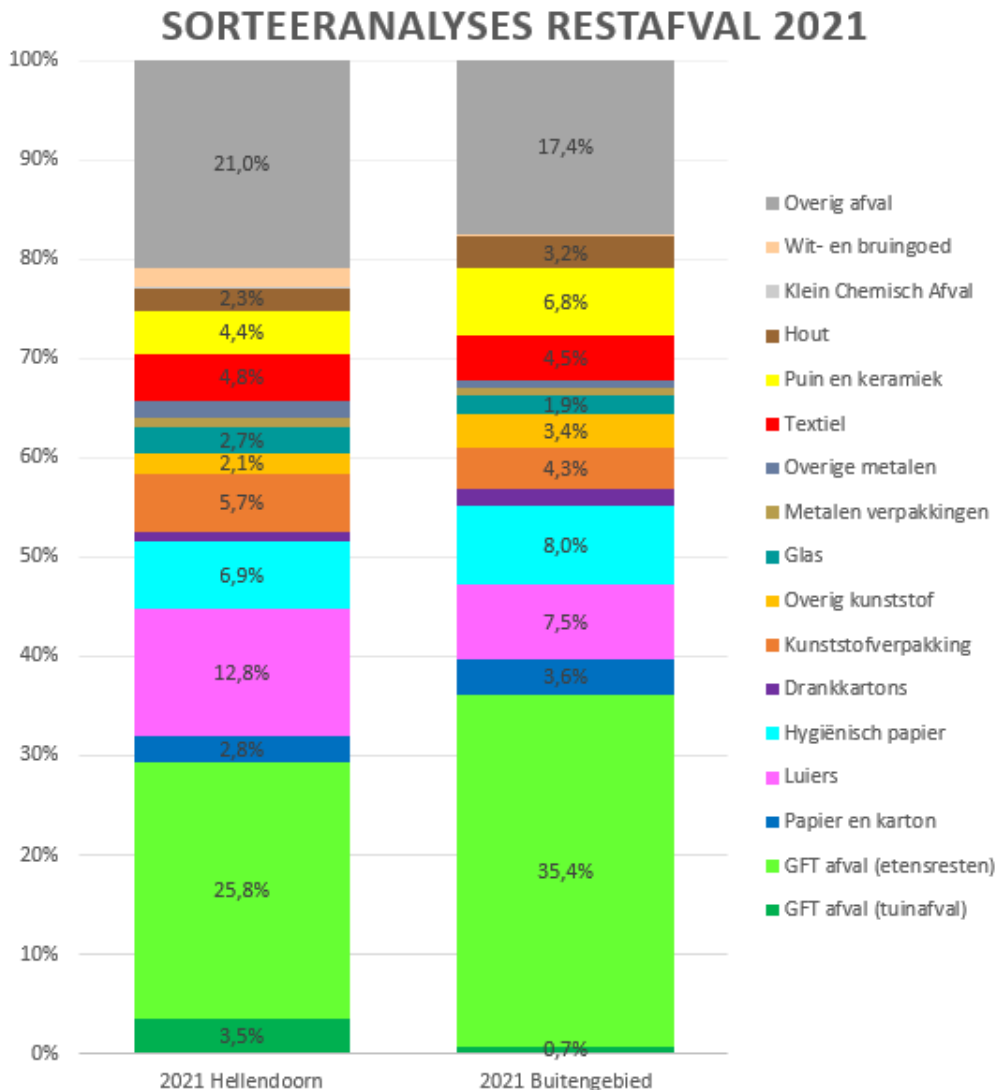
| | 2019 (ton) | 2020 (ton) | 2021 (ton) |
|-------------------------------------|------------|------------|------------|
| Restafval (ingezameld) grof en fijn | 5.814 | 5.503 | 4.757 |
| Grondstoffen (ingezameld) | 15.515 | 16.893 | 16.053 |

| Huishoudelijk afval | 2020 (ton) | Hoeveelheid per inw. (kg) | 2021 (ton) | T.o.v. 2020 | Hoeveelheid per inw. (kg) |
|----------------------|------------|---------------------------|------------|-------------|---------------------------|
| Fijn restafval | 4.320 | 120 | 4.445 | 125 | 124 |
| Grof restafval | 1.183 | 33 | 312 | -876 | 9 |
| GFT | 6.480 | 180 | 6.318 | -162 | 176 |
| Papier | 2.019 | 56 | 2.010 | -9 | 56 |
| PMD | 1.471 | 41 | 1.371 | -96 | 38 |
| Groenafval | 1.731 | 48 | 1.559 | -226 | 43 |
| Hout a/b | 1.196 | 33 | 1.128 | -68 | 31 |
| Hout c | 170 | 5 | 128 | -42 | 4 |
| Puin | 1.825 | 51 | 1.620 | -205 | 45 |
| Grond en zand | 393 | 11 | 326 | -67 | 9 |
| Asbest | 42 | 1 | 35 | -7 | 1 |
| Metaal | 84 | 2 | 130 | 51 | 4 |
| Vlak glas | 46 | 1 | 38 | -8 | 1 |
| Wit- en bruingoed | 138 | 4 | 101 | -24 | 3 |
| Klein chemisch afval | 60 | 2 | 58 | -2 | 2 |
| Gips/ytong | 77 | 2 | 84 | 7 | 2 |
| Matrassen | 41 | 1 | 43 | 2 | 1 |
| EPS (piepschuim) | 2 | 0 | 5 | 3 | 0 |
| Dakleer | 32 | 1 | 26 | -2 | 1 |
| Tapijt | 28 | 1 | 56 | 28 | 2 |
| Verpakkingsglas | 866 | 24 | 845 | -21 | 24 |
| Textiel | 192 | 5 | 172 | -23 | 5 |
| Totaal | 22.396 | 624 | 20.810 | -1.622 | 579 |

Figuur II en III: de hoeveelheid ingezameld huishoudelijk afval 2021 ten opzichte van voorgaande jaren. Vrijwel overal is een daling te zien (door de hoge hoeveelheden in 'coronajaar' 2020). De recente inspanningen op het Afvalbrengpunt hebben geleid tot een daling van het grof huishoudelijk restafval van bijna 75%.

Sorteeranalyse

De hoeveelheid fijn huishoudelijk afval (124 kilogram per inwoner) bevat volgens sorteerproeven nog circa 100 kilogram (80%) aan waardevolle grondstoffen. Er is dus nog veel ruimte voor verbetering in het scheiden van ons huishoudelijk afval. Zie onderstaande sorteeraanlyse, waarvan het percentage gebaseerd is op het gewicht. Inwoners kunnen 'luiers' (7,5 - 12,8%) en 'hygiënische papier' (6,9 - 8%) overigens nog niet gescheiden aanbieden door een gebrek aan verwerkingsmogelijkheden in Nederland. Hier wordt landelijk aan gewerkt.



Prestatiegebied B: de dienstverlening / het serviceniveau

Het afvalbedrijf gemeente Hellendoorn (eigen inzameldienst) beschikt over vier huisvuilauto's (drie zijladers en één achterlader) die iedere werkdag binnen de gemeentegrenzen worden ingezet om het restafval en de grondstoffen aan huis op te halen. Van weerstand over het huidige afvalbeleid is geen sprake en inwoners blijken zeer tevreden (rapportcijfer 7.72). De aanpak van het geleidelijke, stapsgewijze beleidsproces om te komen tot minder restafval heeft ervoor gezorgd dat de keuzes altijd goed zijn ontvangen en begrepen door onze inwoners. Met een eigen inzameldienst zijn we flexibel en benaderbaar. Vraagstukken en meldingen van inwoners, zoals bijplaatsingen (afvaldump), een volle openbare prullenbak of een niet geleege minicontainer, worden dezelfde dag nog opgelost. Daarnaast beschikt de gemeente over een eigen Afvalbrengpunt voor inwoners en bedrijven dat zes dagen per week is geopend.

Inwonersraadpleging

Eind 2020 is een bewonerstevredenheids- en behoefteonderzoek uitgevoerd, waarvan een samenvatting van de resultaten is opgenomen in hoofdstuk 5.

Hierin wordt ook gekeken naar de inzamelfrequenties, een belangrijke pijler voor de mate van dienstverlening.

Voorlichting en educatie

De Hellendoornse Afval-App is op dit moment ruim twintigduizend keer gedownload. Onduidelijk is hoeveel van de circa 14.800 aansluitingen hiermee worden bereikt, omdat de applicatie op meerdere apparaten binnen één huishouden kan worden gedownload. In deze applicatie staat onder andere informatie over inzameldagen, afvalscheiding ('wat hoort in welke bak?') en informatie over het Afvalbrennpunt. De Afval-App wordt ingezet voor het versturen van belangrijke pushberichten. Daarnaast wordt ieder jaar een papieren afvalkalender bijgevoegd in onze gemeentegids en verspreiden we af en toe een afvalscheidingswijzer.

In 2019 is het resultaat bereikt dat op alle scholen (basis- en middelbaar onderwijs) het afval wordt gescheiden. De gemeente heeft hierin een faciliterende rol en haalt de grondstoffen gescheiden op (geen restafval). Alle scholen hebben zelf gezorgd voor gescheiden inzamelvoorzieningen. Dit is een belangrijke educatieve stap in het afvalbeleid. De gemeente werkt daarnaast samen met het Centrum voor Natuur- en Milieueducatie (leskisten afvalscheiding en zwerfafval) en met scholen (aan diverse educatieve projecten). De gemeente beschikt niet over afvalcoaches.

Milieuprestatie C: de afvalbeheerkosten en de afvalstoffenheffing

Financieel gezien was 2021 een gunstig jaar voor het afvalbedrijf. De marktsituatie kan beschreven worden als een periode van grondstoffenschaarste en een grote vraag naar herbruikbare grondstoffen. Dit heeft geleid tot hogere opbrengsten voor de gemeente uit de ingezamelde grondstoffen. Daarnaast is de PMD-problematiek (afkeur) opgelost. Door beide situaties is de stand van de voorziening behoorlijk meer gestegen dan vooraf is begroot (€ 334.000,- naar € 1.017.000,-). Financieel gezien is er ruimte om te investeren en innoveren in het beheer van afval (zie toekomstscenario's). Daarnaast is er mogelijk ruimte voor tariefsverlaging, een discussie die gevoerd kan worden bij de afvalstoffenheffing 2023.

'Diftar Light'

Zoals eerder beschreven hanteert Hellendoorn een 'diftar-light' systeem. Bewoners wordt hier de keuze geboden tussen een 140- of een 240 liter container voor restafval. Door deze financiële prikkel wordt men gestimuleerd om een kleine restafval container te kiezen. Hierdoor heeft men minder volume tot haar beschikking. Het voordeel van dit systeem is dat er gemakkelijk draagvlak verkregen wordt. Daarnaast kent dit systeem lage invoeringskosten. Het nadeel is dat het effect op de hoeveelheid restafval gering is, in vergelijking met diftar.

Hoogte afvalstoffenheffing

Het Rijk heeft de afvalstoffenbelasting (belasting op het verbranden van restafval) in 2019 flink verhoogd (van € 13,21 naar € 31,39 per ton). Momenteel bedraagt de belasting € 33,58 per ton. Het heffen van belasting is een middel dat de rijksoverheid inzet om indirect te sturen op restafvalreductie. Hierdoor worden gemeenten gedwongen om het ingezette beleid te volgen, zonder dat dit via verplichtende wetgeving wordt afgedwongen. In onderstaande tabel wordt de ontwikkeling van de afvalstoffenheffing gepresenteerd.

In onderstaande tabel wordt de ontwikkeling van de afvalstoffenheffing gepresenteerd.

| Jaar | Basis-heffing | 140 lt rest-container | 240 lt rest-container | 140 lt GFT-container | 240 lt GFT-container | Papier-container | PMD-container |
|------|---------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|------------------|---------------|
| 2010 | 106,92 | 64,32 | 109,44 | 40,20 | 67,32 | n.v.t. | n.v.t. |
| 2011 | 96,84 | 64,32 | 109,44 | 40,20 | 67,32 | n.v.t. | n.v.t. |

| | | | | | | | |
|------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 2012 | 98,40 | 59,16 | 100,68 | 36,96 | 61,92 | n.v.t. | n.v.t. |
| 2013 | 98,88 | 59,40 | 101,16 | 37,20 | 62,28 | n.v.t. | n.v.t. |
| 2014 | 96,72 | 58,08 | 99,00 | 36,36 | 60,96 | n.v.t. | n.v.t. |
| 2015 | 92,85 | 55,76 | 95,04 | 34,91 | 58,52 | gratis | n.v.t. |
| 2016 | 63,48 | 56,16 | 95,64 | 35,16 | 58,92 | gratis | n.v.t. |
| 2017 | 66,12 | 57,72 | 98,40 | 36,12 | 60,60 | gratis | gratis |
| 2018 | 99,12 | 59,52 | 101,40 | gratis | gratis | gratis | gratis |
| 2019 | 119,52 | 62,28 | 105,96 | gratis | gratis | gratis | gratis |
| 2020 | 145,68 | 65,40 | 111,24 | gratis | gratis | gratis | gratis |
| 2021 | 172,80 | 66,72 | 128,52 | gratis | gratis | gratis | gratis |
| 2022 | 175,20 | 67,68 | 130,32 | gratis | gratis | gratis | gratis |

Figuur IV: hoogte en ontwikkeling van de tarieven voor de inzameling van afval en grondstoffen

Meerdere jaren is de afvalreserve gebruikt om de basisheffing eenmalig te verlagen (2011, 2016 en 2017). In figuur V zijn de totalen opgeteld en is de teruggave aan inwoners van € 10,--, € 30,-- en € 30,-- niet meegenomen, zodat een zuivere vergelijking kan worden geschetst:

| Jaar | Totaal basisheffing en restafval en GFT 140 liter | Totaal basisheffing en restafval en GFT 240 liter |
|------|---|---|
| 2010 | € 211,44 | € 283,68 |
| 2011 | € 211,36 | € 283,60 |
| 2012 | € 194,52 | € 261,00 |
| 2013 | € 195,48 | € 262,32 |
| 2014 | € 191,16 | € 256,68 |
| 2015 | € 183,52 | € 246,41 |
| 2016 | € 184,80 | € 248,04 |
| 2017 | € 189,96 | € 255,12 |
| 2018 | € 158,64 | € 200,22 |
| 2019 | € 181,80 | € 225,48 |
| 2020 | € 211,08 | € 256,92 |
| 2021 | € 239,52 | € 301,32 |
| 2022 | € 242,88 | € 305,52 |

Figuur V: hoogte en ontwikkeling van de tarieven voor de inzameling van afval en grondstoffen.

Toelichting bij figuur V

In 2020 heeft een grote verschuiving plaatsgevonden in het aandeel 140 liter containers ten opzichte van het aandeel 240 liter containers. Dat jaar heeft circa 78% van de huishoudens gekozen voor een goedkopere 140 liter container (voorheen 50%). Het aandeel inwoners dat de goedkopere opslag betaalt (140 liter container) is daardoor sterk gestegen. De teruglopende opbrengsten in 2020 (coronacrisis) uit grondstoffen (textiel, papier en PMD) en hogere verwerkingskosten (stijgende kosten van brandstof, sortering en machinale verwerking hebben geleid tot een stijging van de heffing. In 2022 is een omgekeerde beweging te zien. Door gelijkblijvende tarieven (enkel geïndexeerd) is de voorziening aangevuld tot € 1.017.000,--.

Afvalscheiding loont

Alleen al door de jaarlijkse indexering zullen de kosten blijven oplopen. Hoewel de afvalstoffenheffing in 2022 hoger is dan het niveau van de tijd dat afval nauwelijks werd gescheiden (2010), is er een groter financieel voordeel opgetreden dan de figuur doet vermoeden. Voorbeeld: de bedragen in 2010 (€ 211,44 en € 283,68) zouden door normale marktwerking alleen al geïndexeerd (bij 2,5%) worden op € 284,36 en € 381,51. Dit zijn normale economische prijsstijgingen die in alle sectoren voorkomen. Afvalscheiding (/ minder restafval) heeft daarom geleid tot een financieel voordeel voor inwoners, al een decennium lang.

2 De Hellendoornse kaders

2.1 Planhorizon

Dit beleidsplan richt zich op de periode 2022-2025, met een doorkijk naar 2030.

2.2 Visie

De visie van het gemeentelijk afvalbedrijf kan als volgt worden beschreven:

" We streven naar een circulaire economie, waarin grondstoffen en producten zo veel mogelijk in duurzame kringlopen rond gaan. We zetten in op restafvalreductie, de preventie van afval en de inzameling van kwalitatief hoogwaardige grondstoffen. We streven naar een herkenbare organisatie voor de afvalinzameling en reiniging, die een binding heeft met de Hellendoornse burger, het bedrijfsleven en betrokken organisaties. Deze organisatie legt de focus op heldere communicatie, een hoge dienstverlening en aanvaardbare afvalbeheerkosten. "

2.3 Circulaire economie en de relatie met 'Programma Duurzaamheid'

Voor het bereiken van een circulaire economie werken wij als gehele organisatie samen via het 'Programma Duurzaamheid'. Circulariteit vormt één van de vijf pijlers binnen dit programma. Een circulaire economie voorkomt afval, streeft naar optimaal hergebruik van producten en grondstoffen en wordt gevoed door duurzame energie. Duurzaam afvalbeheer is impactvol: bepaalde beleidsmaatregelen leiden tot een vermindering van de CO₂-uitstoot tot meer dan 1.500.000 kg per jaar. De pijler circulariteit is echter wel breder dan dit beleidsplan, waarin de focus ligt op de inzameling van grondstoffen. Circulariteit richt zich bijvoorbeeld ook op de inkoop van goederen, diensten en werken en de ontwikkeling van de openbare ruimte.

2.4 Ketenpartners en invloed gemeente

Voor de transitie naar een circulaire economie is samenwerken in de keten nodig. Alleen als producenten, consumenten, overheden, maatschappelijke organisaties, afvalbedrijven en afvalverwerkers de transitie gezamenlijk oppakken, kunnen we groeien naar een duurzame samenleving waarin de milieudruk zo laag mogelijk is. Zo zijn producenten verantwoordelijk voor onnodig grondstofgebruik en het slimmer ontwerpen van producten, zodat ze beter hergebruikt of gerecycled kunnen worden. Als individuele gemeente hebben wij vooral invloed op de (gescheiden) inzameling van afval en grondstoffen en kunnen we bijdragen aan juiste informatie richting consumenten om de kwaliteit van de ingezamelde grondstoffen te vergroten. De gemeente heeft verschillende verantwoordelijkheden en belangen in deze transitie en daar zullen we dan ook maximaal op inzetten:

1. De zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijk afval en schone straten (hygiëne).
2. De verantwoordelijkheid voor het doorgeven van een duurzame samenleving.
3. Invulling geven aan het afvalbeheer tegen aanvaardbare kosten voor onze inwoners.
4. Gemeentelijk belang bij tevreden inwoners, ondernemers, werknemers en werkgelegenheid.

2.5 Preventie van afval

Het verminderen en voorkomen van afval moet het grootste belang zijn, want dit is natuurlijk het meest duurzaam. In de Wet milieubeheer is daarom ook bepaald dat afvalpreventie bovenaan de afvalhiërarchie staat. Deze hiërarchie speelt een belangrijke rol in de afweging bij het maken van keuzes op het gebied van afval. Preventie van afval willen we enerzijds bewerkstelligen door onze inwoners bewust te maken van aankopen en de manier van consumeren. Anderzijds nemen we zelf initiatief en pakken we onze rol als 'initiator'.

Afvalpreventie uit zich binnen de gestelde planhorizon in ieder geval in de volgende terreinen:

- Herhaaldelijke communicatie over afvalpreventie (bijvoorbeeld voedselverspilling en hergebruik van materialen) via onze Afval-App, onze website en tijdens evenementen.
- Sturen op de reparatie van kapotte producten of het vervangen van een onderdeel, in plaats van het aanschaffen van nieuwe producten (repaircafé duurzaamheidswinkel).
- Monitoren en handhaven van de per 1-7-2022 ingevoerde 'Ja-sticker'.

2.6 Hergebruik en recycling

Afvalpreventie wordt in de Wet milieubeheer gevolgd door hergebruik en recycling van materialen. Het is hierbij belangrijk om te streven naar de inzameling van zo veel mogelijk grondstoffen met een zo hoog mogelijke kwaliteit. Dit resulteert er automatisch in dat we zo min mogelijk restafval overhouden dat verbrand moet worden. We faciliteren de gemeenschap stap voor stap om de grondstoffen uit afval te behouden en in de (lokale) kringloop te brengen. De hoeveelheid fijn huishoudelijk restafval in onze gemeente bedraagt 124 kg per inwoner per jaar (opgehaald via de huis-aan-huisinzameling). Deze 124 kg bevat volgens onze sorteeroproeven nog circa 97 kg aan grondstoffen. Er is dus nog (veel) ruimte voor verbetering in het scheiden van ons huishoudelijk afval. Dit betekent dat de huidige inzamelstructuur ruimte voor verbetering laat. Het afvalbeleid is toe aan een volgende stap. De centrale vraag is hoe de inzameling van grondstoffen in de gemeente Hellendoorn zo georganiseerd kan worden, dat het effectief is voor zowel de inwoners als onze inzameldienst, dat kostenefficiënt gebeurt en tevens het gewenste milieuresultaat oplevert.

2.7 De Hellendoornse kaders

In deze alinea stellen we kaders voor, die opgesteld zijn op basis van een analyse van de huidige kernprestaties in relatie tot onze visie en doelstellingen. De kaders dienen als leidraad voor het afvalbeheer van de komende jaren.

Kader 1: maximale focus op de scheiding van grondstoffen

Het streven is om zo veel mogelijk grondstoffen gescheiden in te zamelen. Dit leidt ertoe dat we zo min mogelijk restafval overhouden dat verbrand moet worden. Om dit maximaal te bereiken zijn (ingrijpende) inzamelsysteemaanpassingen noodzakelijk: zie toekomstscenario's hoofdstuk 3. We moeten het inwoners makkelijk maken en tegelijkertijd stimulerende maatregelen bieden.

Kader 2: maximale focus op de kwaliteit van grondstoffen

Het streven is om de gescheiden ingezamelde grondstoffen met een zo hoog mogelijke kwaliteit in de (lokale) kringloop te behouden (circulaire economie). De kwaliteit van de ingezamelde grondstoffen (geen vervuiling) heeft grote invloed op de mate van recycling. Dit moet in de vorm van ondersteunend beleid betrokken worden bij de keuze voor een toekomstscenario. Dit doen we bijvoorbeeld door het uitvoeren van extra structurele controles op de inhoud van de containers.

Kader 3: kiezen voor bewezen beleidsinstrumenten met een gunstig effect op de afvalbeheerkosten

We kiezen alleen voor projecten en inzamelsystemen die elders in Nederland een bewezen positief effect hebben op zowel de milieudoelstellingen, de dienstverlening als de afvalbeheerkosten. Vanwege de dynamische sectorontwikkelingen binnen beleidsveld Afval kiezen we alleen voor instrumenten die andere technieken niet uitsluiten. We blijven vanzelfsprekend de toekomstige ontwikkelingen nauwlettend volgen en spelen in op ontwikkelingen en bewezen technieken wanneer die zich aandienen.

Kader 4: aandacht voor afvalpreventie en communicatie met onze inwoners

We maken inwoners bewust over hun eigen aankoop- en consumptiegedrag en wijzen we op duurzamere alternatieven. Het verminderen en voorkomen van afval is van groot belang. Hellendoorn gaat inwoners faciliteren door te laten zien wat het effect is van de wegwerpeconomie en hoe men hier bewuster mee om kan gaan. Bewezen projecten die gericht zijn op de preventie van afval blijven we vanzelfsprekend volgen (zoals de onlangs ingevoerde de 'ja-sticker'). We faciliteren lokale initiatieven zoals zwerfafvalacties en circulaire projecten (bijvoorbeeld initiatieven voor het delen van spullen). We betrekken en ondersteunen scholen bij projecten gericht op het stimuleren van afvalscheiding. Tot slot gaan we verder sturen op 'grondstoffen' en niet (meer) op afval (bijvoorbeeld van afvalplannen naar grondstofplannen en van afvalpas naar milieupas).

3 Toekomstscenario's

3.1 Overheidsingrijpen is noodzakelijk

Volgens onderzoek hechten inwoners steeds meer waarde aan een duurzame samenleving en specifiek aan afvalscheiding (intrinsieke motivatie). Desondanks leidt dit, mogelijk in combinatie met gemakzucht en een stijgende welvaart, niet (meer) tot een verdere daling van de hoeveelheid restafval. In een kalenderjaar waarin geen beleidsingrepen worden gepleegd, blijft de hoeveelheid restafval nagenoeg gelijk. Dit betekent dat overheidsingrijpen noodzakelijk is als het gaat om het bereiken van een afvalloze samenleving en een circulaire economie.

3.2 Toekomstscenario's

In dit hoofdstuk zijn alle mogelijke bewezen toekomstscenario's uitgewerkt. Dit zijn er zes. Ook scenario's die niet passen binnen de gestelde kaders (hoofdstuk 2), zijn voor de volledigheid uitgewerkt. Het gaat om:

- (1) het niets doen of nul-scenario;
- (2) het overstappen naar nascheiding;
- (3) het optimaliseren van bestaande bedrijfsprocessen;
- (4) de invoering van diftar (op basis van een volume/frequentiesysteem);
- (5) de invoering van omgekeerd inzamelen (gebaseerd op serviceprikkels) en
- (6) de invoering van diftar in combinatie met en omgekeerd inzamelen.

Scenario 1: het 'niets doen' of 'nul-scenario'

Het 'niets doen' of 'nul-scenario' is een scenario, waarbij geen besluit wordt genomen dat leidt tot verandering, en waarbij het afvalbeheer op de bestaande manier wordt voortgezet. In het afvalbeleid zullen de komende periode geen (ingrijpende) beleidsingrepen worden gepleegd. Het effect van het nul-scenario (op het milieu, de kosten en de service) wordt slechts gering uitgewerkt, omdat de kernprestaties niet tot nauwelijks zullen veranderen ten opzichte van nu. De huidige kernprestaties zijn beschreven in hoofdstuk 1.

Dit scenario heeft als voordeel dat er geen ingrijpende verandering plaatsvindt in het beheer van afval, waardoor de komende periode geen weerstand zal optreden bij inwoners (het is een algemeen gegeven dat verandering leidt tot weerstand). Uit het tevredenheidsonderzoek komt naar voren dat inwoners zeer tevreden zijn over het huidige afvalbeleid (rapportcijfer 7.72 op een schaal van 10) evenals dat 52.5% van de inwoners van mening is dat er niets hoeft te veranderen aan de huidige manier van inzamelen. Het nadeel is dat dit scenario niet inzet op verdergaande scheiding van grondstoffen, waardoor de milieudruk niet wordt verlaagd en de doelstellingen niet worden behaald. Dit scenario is daarom strijdig aan kader 1: 'de maximale focus op de scheiding van grondstoffen'.

Daarnaast is bekend dat de afvalbeheerkosten stijgen door marktwerking in de vorm van een inflatiecorrectie. Het nul-scenario vereist geen investeringen op de korte termijn met bijbehorende kapitaallasten, maar het zal niet leiden tot gelijkblijvende kosten. Naar verwachting zullen de verwerkingskosten voor (rest)afval verder toenemen. Het gevolg is dat onze kosten en daarmee de hoogte van de afvalstoffenheffing ieder jaar stijgt. Het is een keuze om de planperiode 2022-2025 geen ingrijpende aanpassingen te plegen, maar in feite is een investering op een later moment onontkoombaar (al dan niet afgedwongen via rijksingrijpen door een verdergaande stijging van de verbrandingsbelasting op restafval). Het is vrijwel zeker dat de financiële consequenties van 'geen besluit' op de middellange termijn groter zullen zijn dan welk ander besluit dan ook.

Scenario 2: het overstappen naar nascheiding

In opdracht van de Twentse gemeenten is door afvalverwerker Twence onderzoek gedaan naar nascheiding. Allereerst is het goed om te benadrukken dat het bij nascheiding technisch gezien alleen mogelijk is om de PMD-stroom uit het restafval te scheiden. Bronscheiding blijft van

essentieel belang voor in ieder geval de stromen oud papier en karton, etensresten, tuinafval, glas en textiel. Recycling is niet meer mogelijk door vermenging van afvalstromen. Op 2 december 2021 is aan de aandeelhouders van Twence een toelichting gegeven op de laatste stand van zaken met betrekking tot de businesscase van een nieuw te bouwen nascheidingsinstallatie. Tevens is gekeken naar de mogelijkheden gebruik te maken van de bestaande installatie in Münster (Duitsland).

Concluderend stellen de onderzoekers vast dat de keuze voor nascheiding leidt tot hogere verwerkingskosten. Bij een installatie qua schaalgrootte afgestemd op het volume restafval en PMD van de huidige aandeelhouders liggen de verwerkingskosten tussen de € 120,- en € 155,- per ton. Gelet op de huidige volumes restafval en PMD bedragen de verwerkingskosten voor nascheiding voor Hellendoorn tussen de € 697.920,- en € 901.480,- per jaar. In dit model ontvangt de gemeente geen vergoeding meer voor het gescheiden inzamelen van PMD zoals nu het geval is. In het huidige bronscheidingsmodel bedragen de verwerkingskosten voor restafval € 530.903,-. Voor PMD ontvangen we na aftrek van de verwerkingskosten € 121.869,- vergoeding. De totale kosten die we nu maken voor verwerking van restafval en PMD bedragen derhalve € 409.034,- per jaar. De vergoeding voor PMD in het nascheidingsmodel bedraagt € 63.096,- per jaar. Keuze voor het nascheidingsmodel leidt daarmee tot een kostenuitzetting voor de verwerkingskosten per huishouden van € 15,- tot 29,- per jaar. Gebruik maken van de bestaande installatie in Münster is niet goedkoper, mede door extra kosten voor transport en op- en overslag.

Bovenstaande focust zich expliciet op de verwerkingskosten. Er is echter ook geen financieel voordeel te behalen op de inzamelkosten. Gelet op het volume PMD zal het restafval weer één keer per twee weken huis-aan-huis moeten worden ingezameld. De gescheiden inzameling van PMD (vierwekelijks) is uiteraard niet meer nodig. Dit heft elkaar op en per saldo blijft het aantal inzamelronds aan huis gelijk.

Qua potentieel rendement (milieuprestaties) ontlopen bron- en nascheiding van PMD elkaar nauwelijks. Brongescheiden PMD leidt, met aftrek van de vervuiling, tot de inzameling van één extra kilo PMD per inwoner per jaar ten opzichte van nascheiding. Brongescheiden materiaal is daarnaast van betere kwaliteit en daardoor gemakkelijker te vermarkten dan nagescheiden PMD. Dit hangt samen met het feit dat nagescheiden PMD in aanraking is geweest met restafval, hetgeen de geur en kleur van het materiaal negatief beïnvloedt. Keuze voor een nascheidingsmodel vergroot vanzelfsprekend het gemak voor inwoners. Het restafval en PMD kunnen weer in één container worden aangeboden en hoeven niet langer in het huishouden te worden gescheiden.

Scenario 3: optimalisatie huidige inzamelstructuur door het intensiveren van bedrijfsprocessen

Dit scenario kenmerkt zich door het intensiveren van bestaande bedrijfsprocessen, om met behoud van het huidige inzamelsysteem meer resultaten te boeken op de inname en kwaliteit van grondstoffen. Bedrijfsprocessen zijn opgezet met de kennis van 'toen' en het is mogelijk dat sommige processen op dit moment niet meer voldoen door veranderende behoeften in de samenleving. Op basis van sorteerproeven is in combinatie met landelijke bewezen maatregelen een opsomming gemaakt van ingrepen die naar alle waarschijnlijkheid leiden tot de inzameling van minder restafval en meer grondstoffen en daarmee bijdragen aan onze milieudoelstellingen. Procesintensivering leiden bovendien tot (vaak positieve) aanpassing van de dienstverlening, maar daarentegen ook tot investerings- en stijgende exploitatielasten.

A: Het verhogen van de inzamelrequentie van PMD (van vier- naar twee- of driewekelijks).

Het restafval bevat in gewicht nog circa 10% plastic, metaal en drankkartons. De gemiddelde inwoner kan in potentie nog 12,4 kg PMD van het restafval scheiden. Naar verwachting zal meer PMD gescheiden worden aangeboden, maar het is zeker niet te verwachten dat de volledige potentie (12,4 kg) wordt benut door alleen het vaker ophalen van PMD. De berekende extra exploitatielasten bij een tweewekelijkse inzameling bedragen naar verwachting € 125.000,-.

B: Het verhogen van de inzamelrequentie van OPK (van zes- naar vijf- of vierwekelijks).

Er wordt 56 kg OPK ingezameld per inwoner per jaar. Het restafval bestaat voor circa 3% uit OPK (= 4 kg per inwoner), waardoor een potentieel van 60 kg OPK per inwoner kan worden ingezameld. De verwachte extra exploitatielasten bedragen € 45.000,- bij een vierwekelijkse inzamelronde (exclusief extra opbrengsten OPK).

C: Het opzetten van een inzamelstructuur voor luiers en incontinentiemateriaal.

Het restafval bevat 12.8% luiers- en incontinentiemateriaal (16 kg per inwoner per jaar). Landelijk is aangetoond dat een aparte inzamelstructuur leidt tot de inzameling van 3 kg luiers per inwoner per jaar. De verwachte extra jaarlijkse exploitatielasten bedragen zo'n € 30.000,-.

Op dit moment is nog geen recycle / verwerkingsmogelijkheid voor luiers en incontinentiemateriaal beschikbaar voor Hellendoorn. Tot die tijd zullen gescheiden luiers en incontinentiemateriaal dan ook bij het restafval belanden. Het Rijk heeft inmiddels aangekondigd dat er voor luiers een uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) komt. Producenten worden dan wettelijk verplicht de inzameling en recycling zelf te regelen en te bekostigen. Gemeenten krijgen een vergoeding voor de verrichte (inzamel)inspanning.

E: Het realiseren van extra inzamellocaties voor textiel en glas.

Het restafval bevat in gewicht nog circa 4.5% textiel en 2.5% glas. In potentie komt dit neer op 6 kg textiel en 3 kg glas per inwoner per jaar. Het is echter niet te verwachten dat de volledige potentie wordt benut bij het realiseren van extra openbaar toegankelijke wijkcontainers.

De verwachting is dat bovenstaande maatregelen een gunstig effect hebben op de dienstverlening, de hoeveelheid restafval en de kwaliteit van grondstoffen, maar niet dusdanig effectief zijn dat ze leiden tot het behalen van de milieudoelstellingen. Op basis van landelijke cijfers is bekend dat er 3 kg luiers zal worden ingezameld ten koste van het restafval. Voor PMD, OPK, textiel en glas zal het ook gaan om enkele kg's, al is hiervoor extra onderzoek vereist. Het is in ieder geval niet aannemelijk dat de tussendoelstelling van 100 kg restafval per inwoner wordt behaald. Het draagvlakpercentage bij inwoners voor het optimaliseren van de huidige bedrijfsprocessen met de consequentie dat de exploitatielasten verhogen (en daarmee de afvalstoffenheffing) ligt tussen de 9,2% en 36.7%. Bovenstaande maatregelen kunnen ook worden toegepast bij één van de andere scenario's (het sluit andere scenario's niet uit).

Scenario 4: de invoering van diftar op basis van een volume/frequentiesysteem;

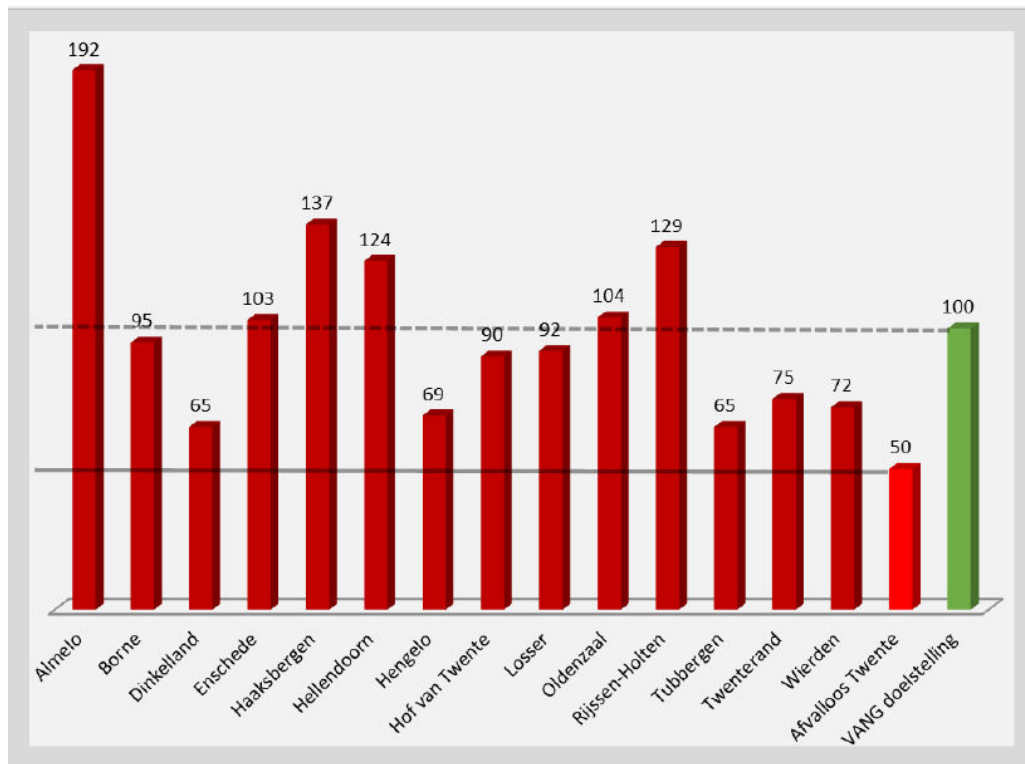
Tot eind twintigste eeuw pasten alle Nederlandse gemeenten het solidariteitsbeginsel toe in het beheer van afval. Hierin betaalt elk huishouden hetzelfde bedrag (totale gemeentelijke afvalbeheerkosten gedeeld door het aantal huishoudens). Diftar staat voor **gedifferentieerde tarieven** en de heffing (met een variabel tarief) is gebaseerd op 'het vervuiler betaalt principe'. Bij diftar wordt, net als bij water en energie, afgerekend op basis van een vastrecht en het werkelijke gebruik van een huishouden. Er is sprake van een positieve prijsprikkel wanneer een inwoner minder of minder vaak restafval aanbiedt en andersom is er sprake van een negatieve prijsprikkel wanneer een inwoner meer of vaker restafval aanbiedt. Diftar wordt daarom gekenschetst door een 'eerlijk' / rechtvaardig systeem. Inwoners hebben direct invloed op de hoogte van eigen afvalstoffenheffing. Het volume/frequentiesysteem blijkt ten opzichte van 'diftar op basis van gewicht' of 'diftar op basis van een dure zak' het meest effectief in het verlagen van de milieudruk en de afvalstoffenheffing.

Resultaten diftar

De invoering van diftar heeft een positieve invloed op de vastgestelde milieudoelstellingen (bereiken VANG-doelstelling en zetten van grote stappen naar een afvalloze samenleving en circulaire economie). Daarnaast kan worden aangenomen dat diftar leidt tot een minder hoge afvalstoffenheffing. Het diftar scenario leidt naar verwachting dus tot een financieel- en milieutechnisch voordeel en past binnen de opgestelde kaders. Dit scenario kan rekenen op een redelijk draagvlak (tussen de 32.7% en 56.2%).

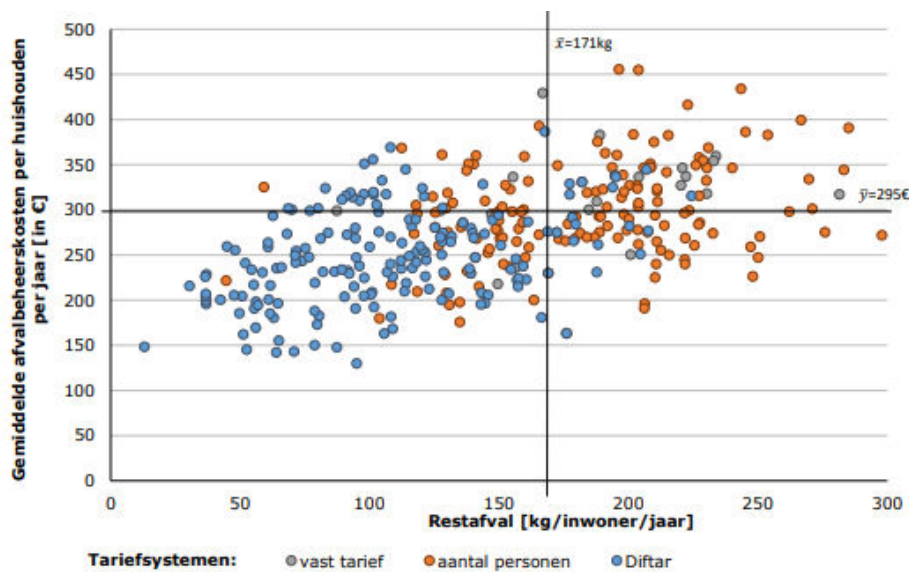
Gemeenten met diftar hebben minder restafval (gemiddeld 48%)

In Nederland hanteert de helft van de gemeenten een diftarsysteem (50%) en dit aantal is stijgende. Gemeenten met diftar hebben 48% minder restafval dan gemeenten zonder diftar. In regio Twente zijn tien van de veertien gemeenten overgestapt op diftar met een volume/ frequentiesysteem. Dit geldt (nog) niet voor de gemeenten Almelo, Haaksbergen, Hellendoorn en Rijssen-Holten. Het effect van diftar op de hoeveelheid fijn huishoudelijk restafval (grof niet meegenomen) is ook in Twente terug te zien (zie onderstaande grafiek met peiljaar 2021). Niet-stedelijke gemeenten behalen doorgaans betere dan stedelijke gemeenten. Zie figuur VI.



Afvalbeheerkosten in gemeenten met diftar het laagst (gemiddeld 20%)

Hoewel het vergelijken ('benchmarken') van de afvalbeheerkosten tussen gemeenten lastig is, trekt Rijkswaterstaat, die sinds 1991 de ontwikkelingen van de afvalbeheerkosten en de afvalstoffenheffing onderzoekt, de volgende conclusie (2021): er is een verband tussen de hoogte van het restafval per inwoner en de hoogte van de gemiddelde afvalbeheerkosten. Gemeenten met diftar hebben zowel minder restafval als ook een lagere gemiddelde afvalstoffenheffing dan gemeenten zonder diftar. De afvalbeheerkosten zijn in gemeenten met diftar gemiddeld twintig procent lager.



Figuur VII:
Restafval (2019)
kosten (2021) voor
een gemiddeld
huishouden per
gemeente

Voorwaarden invoering van diftar

Aan de invoering van diftar zijn strikte voorwaarden gekoppeld. Een belangrijke eis is het matchen van de inzameldata van restafval met de belastingapplicatie en de wijze waarop de heffing wordt geïnd. Alle minicontainers in de laagbouw zijn reeds voorzien van een chip die uitgelezen kan worden door software op de inzamelvoertuigen. Wel moet voor diftar geïnvesteerd worden in de aanschaf van ondergrondse containers met een registratiesysteem. Het aangeboden restafval van inwoners woonachtig in de hoogbouw moet namelijk ook geregistreerd worden. Het afvalbedrijf beschikt niet over een eigen huisvuilauto met laadkraan die ondergrondse inzamelvoorzieningen kan legen. De aanschaf of inhuur van een huisvuilauto met laadkraan (voor de hoogbouwroute) is vereist. Tevens moet nagedacht worden over draagvlak vergrotende maatregelen, zoals de inzameling van luiers en incontinentiemateriaal, GFT bij de hoogbouw, het vaker ophalen van grondstoffen, een goede communicatie- en handhavingsstrategie en een vernieuwde kwijtscheldingsregeling (arme huishoudens zullen niet onbeperkt afval mogen aanbieden). In recent onderzoek is aangegeven dat de negatieve effecten van diftar beperkt zijn (de kwaliteit van grondstoffen wijkt nauwelijks af van gemeenten zonder diftar en het ontwijkgedrag is beperkt). Om dit aan te tonen is het belangrijk een goede nulmeting op te zetten en het werkelijke effect te monitoren.

Scenario 5: de invoering van omgekeerd inzamelen of 'omgekeerd inzamelen light'

Het principe van 'omgekeerd inzamelen' en 'omgekeerd inzamelen light' is gebaseerd op serviceprikkel. De gemeente biedt in dit scenario een hoog serviceniveau op alle grondstoffen. In dit model moeten inwoners het laatste beetje restafval dat uiteindelijk overblijft, zelf wegbrengen naar ondergrondse verzamelcontainers. Door omgekeerd inzamelen worden inwoners die niet gevoelig zijn voor financiële prikkels, toch gestimuleerd om het afval beter te scheiden. Zij willen immers zo min mogelijk naar een wijkcontainer lopen voor hun restafval.

Er is in dit scenario sprake van milieuwinst, maar de dienstverlening wordt over het algemeen als verlagend ervaren (er treedt weerstand op). De investering voor omgekeerd inzamelen is daarnaast buitenproportioneel ten opzichte van het milieurendement. De gehele gemeente moet worden voorzien van ondergrondse voorzieningen voor restafval met een registratiesysteem. Een uitzondering hiervoor is het buitengebied, dat gezien de afstand blijft aangewezen op het huidige inzamelsysteem.

Omgekeerd inzamelen 'light'

De variant 'omgekeerd inzamelen light' biedt naast omgekeerd inzamelen inwoners de optie om het restafval nog steeds aan huis op te laten halen via de traditionele weg (minicontainer aan

huis blijft op aanvraag). Hiervoor dient extra te worden betaald (kostendekkend tarief). In referentiegemeenten blijkt dat circa 15% van de huishoudens hiervoor zal kiezen. Met de invoering van deze 'light' variant wordt een deel van de weerstand weggenomen.

Scenario 6: de invoering van diftar in combinatie met omgekeerd inzamelen

Dit scenario is een combinatie van diftar en omgekeerd inzamelen en biedt maximale kansen op een afvalloos Hellendoorn (50 kg restafval per inwoner per jaar). De kracht van dit inzamelsysteem zit in het feit dat zowel inwoners die gevoelig zijn voor prijsprykkels, als inwoners die gevoelig zijn voor serviceprykkels, in beweging worden gebracht.

Ervaring leert dat het niet verstandig is om beide scenario's tegelijk in te voeren, omdat dit leidt tot weerstand. Dezelfde forse investering als scenario 5 'omgekeerd inzamelen' blijft benodigd. De gehele gemeente moet worden voorzien van ondergrondse voorzieningen voor restafval met een registratiesysteem. Daarnaast is het onverstandig om direct omgekeerd in te zamelen, zonder de potentie van diftar te benutten. Door diftar wordt de hoeveelheid restafval dusdanig verlaagd, waardoor minder ondergrondse verzamelcontainers voor restafval zijn vereist (vermijden van overcapaciteit). Daarnaast ervaren gemeenten na de invoering van diftar dat er minder restafval overblijft, waardoor er meer begrip is om dat laatste kleine beetje restafval zelf weg te brengen.

4 Conclusies en aanbevelingen toekomstscenario's

1. Het niets doen of nul-scenario

Het 'niets doen' of 'nul-scenario' is een scenario waarbij het afvalbeheer op de bestaande manier wordt voortgezet. In het afvalbeleid zullen de komende periode geen (ingrijpende) beleidsingrepen worden gepleegd. Het 'nul-scenario' is het scenario met het hoogst gemeten draagvlak (52.5%) in het behoefte- en tevredenheidsonderzoek (2020). Inwoners in de gemeente Hellendoorn zijn (zeer) positief over het huidige afvalbeheer (cijfer 7.72 op een schaal van 10). Toch is dit scenario niet de gewenste optie. Enerzijds omdat de vastgestelde doelstellingen niet worden behaald, anderzijds heeft het nul-scenario al op de korte termijn een financieel negatieve impact. Het restafval wordt belast met een steeds verder stijgende verbrandingsbelasting. Uiteindelijk is investeren onontkoombaar. Hierbij geldt: hoe eerder geïnvesteerd wordt, hoe eerder er positieve resultaten behaald kunnen worden (afvalstoffenheffing en milieurendement).

2. Het overstappen naar nascheiding

Bij nascheiding (van restafval) is het technisch gezien alleen mogelijk om de PMD-stroom te scheiden van het restafval. Bronscheiding blijft van essentieel belang voor in ieder geval de stromen oud papier en karton, etensresten, tuinafval, glas en textiel. Recycling is minder toepasbaar door vermenging van afvalstromen. Overstappen naar nascheiding vergroot vanzelfsprekend het gemak voor inwoners. Het restafval en PMD kan weer in één container worden aangeboden en daarmee wordt de vierde container aan huis overbodig. In 2021 is aan de aandeelhouders van Twence een toelichting gegeven op de laatste stand van zaken met betrekking tot de businesscase van een nieuw te bouwen nascheidingsinstallatie. Nascheiding leidt in Hellendoorn tot een kostenstijging per huishouden van € 15,- tot € 29,- per jaar. Qua potentieel milieurendement ontlopen bron- en nascheiding van PMD elkaar nauwelijks. Brongescheiden PMD leidt op basis van het onderzoek tot de inzameling van één extra kilo PMD per inwoner per jaar. Brongescheiden materiaal is daarnaast van betere kwaliteit en daardoor gemakkelijker te vermarkten dan nagescheiden PMD.

3. Het optimaliseren van bestaande bedrijfsprocessen

Het optimaliseren van bedrijfsprocessen biedt mogelijkheden om stapsgewijs meer en vaker grondstoffen in te zamelen en de dienstverlening te verhogen. Daartegenover staan hogere exploitatiekosten. Het draagvlakpercentage voor het optimaliseren van de huidige bedrijfsprocessen met de consequentie dat de exploitatielasten verhogen (en daarmee de afvalstoffenheffing) ligt tussen de 9.2% en 36.7%. Het milieutechnische nadeel van dit scenario is dat elke maatregel gericht is op één grondstofstroom en dat het effect ook (zeer) gering is. Op basis van landelijke cijfers is bekend dat er in dit scenario enkele kg's grondstoffen extra gescheiden worden ingezameld ten koste van het restafval (luiers, PMD, OPK, textiel en glas). Om de doelstelling van 100 kg restafval te halen is echter een trendbreuk noodzakelijk en niet het 'finetunen' van bestaande processen. De uitgewerkte optimalisatieprocessen in dit scenario kunnen wel worden betrokken bij andere veranderingsscenario's die leiden tot een trendbreuk.

4. De invoering van gedifferentieerde tarieven (diftar) op basis van een volume/frequentiesysteem

De invoering van diftar met een volume/frequentiesysteem heeft naar verwachting een gunstige invloed op de vastgestelde milieudoelstellingen, de afvalbeheerkosten en de dienstverlening (en daarmee op alle aspecten van de afvaldriehoek milieu – dienstverlening en kosten). Dit scenario is daarom verder uitgewerkt in de bijlage en betrokken bij de adviesnota's als voorgestelde oplossing.

5. De invoering van omgekeerd inzamelen (gebaseerd op serviceprikkel)

Het principe van 'omgekeerd inzamelen' en 'omgekeerd inzamelen light' is gebaseerd op serviceprikkel. De gemeente biedt in dit scenario optimale voorzieningen en een hoogwaardig serviceniveau op alle grondstoffen. Grondstoffen worden vaker opgehaald aan huis. Met het

model omgekeerd inzamelen moeten inwoners het laatste beetje restafval dat uiteindelijk overblijft, zelf wegbrengen naar ondergrondse verzamelcontainers. Deze serviceprikkel stimuleert afvalscheiding. Het scenario omgekeerd inzamelen wordt vooralsnog afgeraden, omdat de investering erg hoog is in relatie tot het gewenste milieueffect. Alle huishoudens moeten binnen redelijke afstand gebruik kunnen maken van een ondergrondse container voor restafval en dat leidt tot hoge kosten. Bovendien wordt omgekeerd inzamelen in referentiegemeenten ervaren als serviceverlagend en leidt dit scenario tot weerstand. Het draagvlak voor het scenario omgekeerd inzamelen in Hellendoorn is laag. Bijna 81% van de inwoners vindt behoud van de grijze container belangrijk en slechts 10% is te spreken over het principe van omgekeerd inzamelen. De overige 9% heeft hier geen mening over.

6. De invoering van diftar in combinatie met omgekeerd inzamelen

Het scenario omgekeerd inzamelen én diftar (zie voor diftar de voorgestelde oplossing) zal Hellendoorn leiden naar een afvalloos Hellendoorn (50 kilo restafval per inwoner per jaar). De gecombineerde invoering van twee systemen heeft in andere gemeenten geleid tot grote weerstand. Deze ingrijpende combinatie past niet binnen de historische stapsgewijze aanpak in Hellendoorn. Het is raadzaam om eerst de hoeveelheid restafval verder terug te dringen, alvorens wordt overwogen om te investeren in een systeem waarbij het restafval moet worden weggebracht naar ondergrondse containers met een registratiesysteem. Hierdoor wordt overcapaciteit voorkomen en begrijpen inwoners beter waarom het laatste kleine beetje restafval moet worden weggebracht.

De toekomstscenario's (uitgezonderd diftar) blijken allen niet effectief op twee van de drie aspecten van de afvaldriehoek (milieu, kosten en dienstverlening). Scenario vier, 'de invoering van diftar met een volume/frequentiesysteem', heeft wel een gunstige invloed op onze doelstellingen. Dit scenario past daarnaast binnen de vier Hellendoornse kaders. De implementatie van diftar wordt daarom verder uitgewerkt in bijlage I en betrokken bij de adviesvoorstellen als voorgestelde oplossing.

5 Resultaten inwonersraadpleging

5.1 Tevredenheids- en behoefteonderzoek afvalinzameling gemeente Hellendoorn

De gemeente Hellendoorn heeft in november 2020 een tevredenheids- en behoeftenonderzoek gehouden op basis van een aselecte (op toeval gebaseerde) streekproef. Dit in de vorm van een uitnodiging per brief (post) met daarin een link naar een digitaal onderzoek. Vanwege Corona konden fysieke bijeenkomsten geen doorgang vinden. Alle inwoners binnen de gemeente hebben een gelijke kans gehad om in de steekproef te worden opgenomen.

Aantal benaderde inwoners: 1000
 Respons: 251
 Responspercentage: 25.1%

Het responspercentage van 25.1% ligt hoger dan het gemiddelde responspercentage (21%) van een enquête per post. De respons is volgens wetenschappelijke onderzoeksliteratuur voldoende om generaliseerbare uitspraken te kunnen doen voor de gehele populatie.

De enquête is uitgevoerd om aanvullende informatie te verschaffen voor de richting van het afvalbeleid van de gemeente Hellendoorn. De informatie dient dan ook als aanvullend te worden beschouwd en niet als leidend.

SAMENVATTING RESULTATEN

Deel 1. Tevredenheidsonderzoek

De huidige situatie

Inwoners in de gemeente Hellendoorn geven gemiddeld een 7.72 op een schaal van 1 tot 10 als het gaat om de mate van tevredenheid over het afvalbeheer. Dit is erg positief. Inwoners zijn over het algemeen (zeer) tevreden over de huidige gang van zaken.

Afvalscheiding

Maar liefst 96.8% van de inwoners geeft aan het scheiden belangrijk te vinden om daarmee bij te dragen aan een duurzame en schone wereld, waarvan 76,5% de maximale score 'zeer belangrijk' toekent. Slechts 3.2% vindt afvalscheiding onbelangrijk en geen enkele inwoner zeer onbelangrijk (vraag 1). Dit resultaat duidt erop dat er sprake is van een hoge bereidwilligheid als het gaat om afvalscheiding. Inwoners vinden een schone, duurzame wereld belangrijk. Het is daarom aannemelijk dat inwoners begrip hebben voor de maatregelen die we treffen waarmee we afvalscheiding bevorderen.

De respondenten geven daarnaast in grote mate aan (80.8%) dat het afval door henzelf op dit moment zo goed mogelijk gescheiden wordt (vraag 9). Deze gegevens zijn enigszins opmerkelijk, omdat het restafval nog voor 80%-90% uit grondstoffen bestaat (sorteerproef). Om nog beter te kunnen scheiden, geeft één op de vier inwoners (26.9%) aan meer informatie te willen ontvangen over welk afval in welke bak hoort. Na de enquête is actie ondernomen en heeft iedere inwoner een nieuwe afvalscheidingswijzer ontvangen. Daarnaast heeft 12.9% van de inwoners behoefte aan een extra inzamelpunt voor luiers en een iets groter deel (19%) geeft aan dat containers voor grondstoffen, papier en PMD, niet vaak genoeg worden opgehaald.

Ophaalfrequenties afval en grondstoffen aan huis

Restafval: uit de onderzoeksresultaten blijkt dat de vierwekelijkse ophaalfrequentie voor restafval in het huidige systeem goed is afgestemd op de gemiddelde behoefte (het aanbod). 50% van de inwoners geeft aan dat de container voor restafval elke vier weken aan de weg wordt gezet en helemaal vol zit. De overige 50% biedt de container driekwart-, half- en een kwartvol aan. Slechts enkele huishoudens geven aan de container voor restafval niet elke maand aan de weg te zetten.

GFT: De tweewekelijkse ophaalfrequentie voor GFT in de winterperiode blijkt aan de hoge kant. Slechts 14% van de inwoners heeft de container in deze periode vol aan de weg staan en 20% heeft de container driekwart vol. Dit tegenover 64% van de inwoners die de container slechts een kwart tot half vol heeft. Dit betekent dat voor twee derde van de mensen de ophaalfrequentie kan halveren naar één keer per maand (64% zet de container elke twee weken immers niet meer dan half vol aan de weg). Een nog grotere groep redt het prima met een driewekelijkse inzameling in de winterperiode. De tweewekelijkse ophaalfrequentie GFT is in de zomerperiode goed afgesteld. De mate waarin de container vol zit (half vol, driekwart vol en helemaal vol) is percentueel goed verdeeld.

OPK en PMD

Het grootste deel van de inwoners heeft de container voor OPK gemiddeld helemaal vol zitten (66.1%), gevolgd door driekwart vol (26.1%). Een vergelijkbaar resultaat is te zien voor de PMD-container: helemaal vol (76,7%) en driekwart vol (15.9%). De enquête is ontoereikend, doordat er geen onderscheid is gemaakt tussen helemaal vol en te weinig containerruimte (problematisch), omdat daarmee een onderscheid kan worden gemaakt tussen een goed afgestelde ophaalfrequentie (helemaal vol kan namelijk ook staan voor een optimaal afgestemde ophaalfrequentie) en structureel te weinig volume. Er komen vragen binnen met het verzoek om de ophaalfrequentie van papier en PMD te verhogen. Voor een aantal (grotere) huishoudens blijkt de situatie problematisch als het om betere afvalscheiding gaat.

De vierwekelijkse ophaalfrequentie voor de PMD-container de meeste gemeenten en ook twee- en driewekelijks komt voor. Die laatste twee frequenties leveren meer PMD-afval per inwoner op (resultaten benchmark). De PMD-inzameling staat in Nederland nog steeds in de kinderschoenen en de inzamelstructuur is nog aan verandering onderhevig. Het restafval (124 kg) bestaat nog voor ruim 12 kg uit PMD en voor 4 kg uit OPK. De zeswekelijkse ophaalfrequentie voor OPK is uniek en behoort tot de laagste frequentie van Nederland.

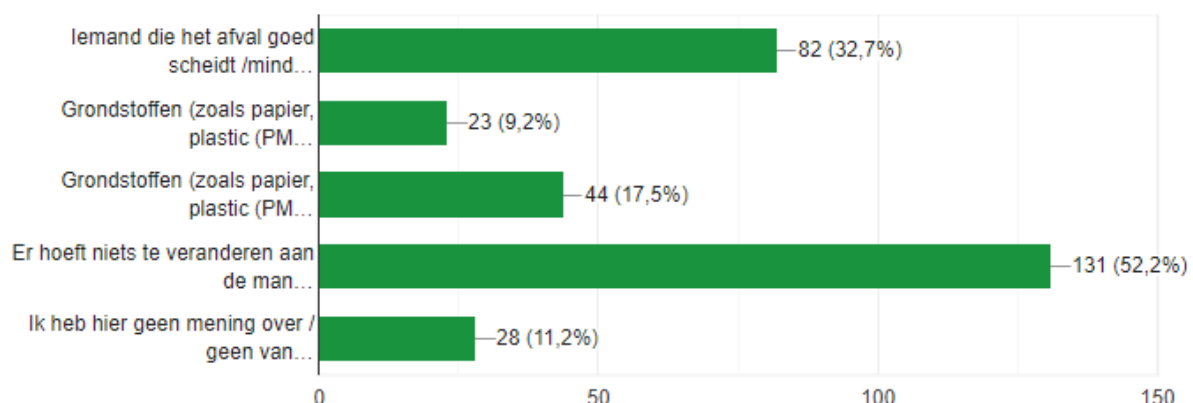
2. Behoeftonderzoek

Afvalscheiding in de toekomst

In dit deel van de enquête zijn vragen gesteld om de behoefte voor de verschillende toekomstscenario's te peilen.

14. Welke stelling past het best bij u? (meerdere antwoorden zijn mogelijk).

251 antwoorden



Vraag 14 omvat een gecombineerde vraagstelling, waarbij de respondenten is gevraagd een stelling in te nemen over het afvalbeheer. De antwoorden zijn niet volledig leesbaar en worden hieronder uitgewerkt. De antwoorden zijn voor de onderzoeker om te zetten in draagvlak voor de toekomstscenario's. Hieruit zijn de volgende resultaten naar voren gekomen:

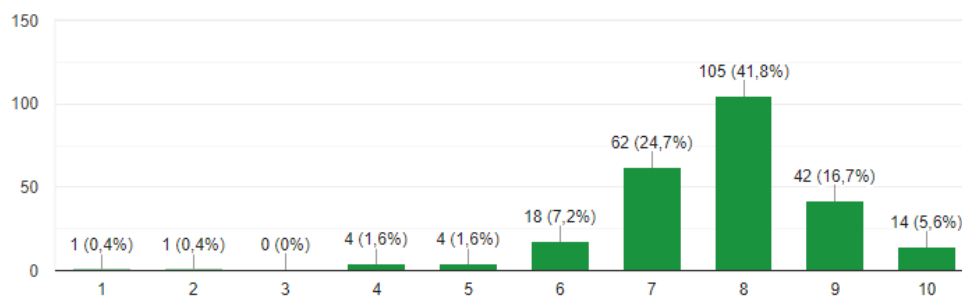
- 52.2% is tevreden met de huidige manier van inzamelen en is van mening dat er niets hoeft te veranderen aan de manier van afvalinzamelen (dit duidt op het nul-scenario).
- Bijna één op de drie inwoners (32.7%) vindt dat iemand die het afval goed scheidt / minder restafval aanbiedt minder zou moeten betalen dan iemand die meer restafval aanbiedt (dit duidt op het scenario diftar).
- Circa één op de vijf inwoners (17,5%) vindt dat grondstoffen (OPK, GFT en PMD) vaker aan huis opgehaald mogen worden. Er blijft dan zo weinig restafval over, dat ze dan zelf willen wegbrengen naar een verzamelcontainer op maximaal 200 meter afstand van zijn of haar huis (scenario omgekeerd inzamelen).
- 9.2% vindt dat grondstoffen (OPK, GFT en PMD) vaker aan huis mogen worden opgehaald en zijn bereid hier extra voor te betalen (scenario optimalisatie bedrijfsprocessen).

Na deze gecombineerde vraag zijn per scenario ook aanvullende losse stellingen voorgelegd, waaruit het draagvlak voor een toekomstscenario valt te herleiden.

Nul-scenario of nietsdoen

19. Hoe tevreden bent u in het algemeen over de afvalinzameling in de gemeente Hellendoorn op een schaal van 1 tot 10?

251 antwoorden

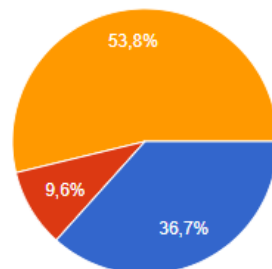


Inwoners van de gemeente Hellendoorn waarderen het afvalbeheer over het algemeen met het 7.72 op een schaal van 1 tot 10. Dit betekent dat inwoners positief zijn over het huidige afvalbeheer. Daarnaast heeft vraag 14 bevestigd dat 52.2% van de inwoners tevreden is over de huidige manier van inzamelen en van mening is dat er niets hoeft te veranderen aan de manier waarop de afvalinzameling nu is geregeld. Er is draagvlak om voorlopig niets te veranderen.

Optimalisatie huidige bedrijfsprocessen

17. Wat vindt u belangrijker?

251 antwoorden



- Hoger serviceniveau van de gemeente door afval vaker aan huis op te halen en/of door meer verzamellocaties met meer verschillende soorten afval in de buurt te realiseren. Ik ben ook best be...
- Lager serviceniveau van de gemeente door afval minder vaak aan huis op te halen en/of door minder verzamellocaties in de buurt te realise...
- Ik heb hier geen mening over / geen van bovenstaande antwoorden.

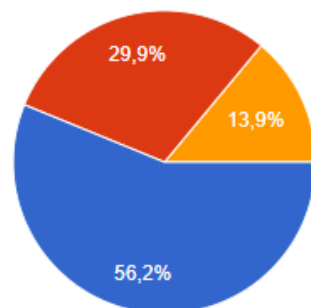
Ruim één derde (36,7%) van de respondenten vindt dat het afval vaker aan huis mag worden opgehaald en is bereid daar extra voor te betalen (vraag 17). Een op de tien inwoners is het hier niet mee eens en heeft liever een lager serviceniveau en lagere kosten. De grote meerderheid,

ruim 50%, is het oneens met beide bovenstaande stellingen. Bij vraag 14, waar dit scenario in verband is gebracht met andere scenario's, was dit percentage lager. 9.2% vindt dat grondstoffen (OPK, GFT en PMD) vaker aan huis mogen worden opgehaald en zijn bereid hier iets extra's voor te betalen. Het draagvlakpercentage voor het optimaliseren van de huidige bedrijfsprocessen met de consequentie dat de exploitatielasten verhogen ligt op basis van deze twee vragen tussen de 9,2% en 36,7%.

Diftar

16. Welke stelling past het best bij u?

251 antwoorden



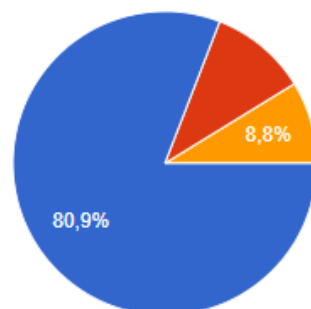
- Degenen die bewust bezig zijn met afvalscheiding zouden minder moeten betalen.
- Geen uitzonderingen maken. Iedereen zou evenveel moeten betalen.
- Ik heb hier geen mening over / geen van bovenstaande antwoorden.

56.2% van de respondenten geven aan dat degenen die bewust bezig zijn met afvalscheiding minder zouden moeten betalen. Dit tegenover 29.9% die hier expliciet geen voorstander van is en vindt dat er geen onderscheid moet worden gemaakt. De overige 14 procent staat hier neutraal tegenover. Bij vraag 14 was dit percentage iets lager, waar bijna één op de drie inwoners (32.7%) vindt dat degenen die bewust bezig zijn met afvalscheiding minder zouden moeten betalen. Het toepassen van prijsprikkels kan volgens deze enquête rekenen op een draagvlak tussen 32.7% en 56.2% van de inwoners.

Omgekeerd inzamelen

15. Welke stelling past het best bij u?

251 antwoorden



- De grijze minicontainer (laagbouw) of grijze verzamelcontainer (hoogbouw) voor restafval bij huis vind ik belangrijk.
- De grijze minicontainer (laagbouw) of grijze verzamelcontainer (hoogbouw) voor restafval mag weg. Ik loop wel af en toe met een zak naar een ondergrondse verzamelcontainer op maximaal 200 meter afstand van mijn...
- Ik heb hier geen mening over / geen van bovenstaande antwoorden.

Bijna 81% van de inwoners vindt behoudt van de container voor restafval belangrijk en ruim 10% is voorstander van het principe van omgekeerd inzamelen (vraag 15). De overige 9% heeft hier geen mening over. Het draagvlak voor het scenario omgekeerd inzamelen is relatief laag (10%). In de vorige vraag (14), waarin omgekeerd inzameling is vergeleken met andere scenario's, blijkt ook dat het draagvlak voor omgekeerd inzamelen laag is (17,5%). Inwoners hechten waarde aan het behoud van de grijze container.

Bijlage I: de implementatie van diftar

1. De afvalstoffenheffing en verschillende type diftarsystemen

Tot eind twintigste eeuw pasten alle Nederlandse gemeenten het solidariteitsbeginsel toe in het beheer van afval. Hierin betaalt elk huishouden hetzelfde bedrag (totale gemeentelijke afvalbeheerkosten gedeeld door het aantal huishoudens). De heffing van diftar (met een variabel tarief) is voortgekomen uit politieke vraagtekens bij het solidariteitsprincipe. Bij diftar wordt, net als bij water en energie, afgerekend op basis van een vastrecht en het werkelijke gebruik van een huishouden. Dit systeem is gebaseerd op het vervuiler betaalt principe en diftar staat voor gedifferentieerde tarieven.

Een vast tarief houdt in dat alle huishoudens dezelfde afvalstoffenheffing betalen. Gemeenten hanteren daarnaast verschillende grondslagen voor het bepalen van het variabele deel van de afvalstoffenheffing voor restafval:

- *Huishoudengrootte*
Het variabele tarief is afhankelijk van het aantal personen per huishouden.
- *Volume*
Het variabele tarief is afhankelijk van de grootte van een container (Hellendoorn)
- *Frequentie*
Het variabele tarief is afhankelijk van het aantal keer dat de container wordt geleeagd.
- *Dure zak / tariefzak*
Het afval moet in een speciale (dure) vuilniszak worden aangeboden die de gemeente aanbiedt. Het variabele tarief is afhankelijk van het aantal zakken per huishouden.
- *Gewicht*
Het variabele tarief is afhankelijk van het aantal kilogram dat huishoudens aan de straat zetten.
- *Combinaties*
Gemeenten hanteren (vooral) een combinatie van bovengenoemde systemen.

Van de zes verschillende methoden om de afvalstoffenheffing te bepalen (vast tarief, huishoudengrootte, volume, frequentie, dure zak en gewicht) worden er vaak drie als diftarsystemen aangemerkt (de literatuur is niet eenduidig als het gaat om het aantal verschillende type diftar systemen). Een vast tarief, volume (containergrootte) en een tarief gebaseerd op het aantal personen per huishouden worden niet als diftar systemen gekenmerkt, omdat het geen gegeven is dat de afvalstoffenheffing stijgt wanneer een huishouden meer restafval aanbiedt. Het Hellendoornse systeem (volume – containergrootte) wordt ook wel 'diftar-light' genoemd. Deze vorm kent lage invoeringskosten, maar zet het minst aan tot scheiding in vergelijking met diftar. De meeste diftar gemeenten hanteren een volume/frequentie systeem. Dit systeem blijkt het meest effectief in het verlagen van de milieudruk en het verlagen van de afvalstoffenheffing. De voordelen hiervan (ten opzichte van diftar op basis van gewicht zijn divers:

- Dit systeem is eenvoudig en minder storingsgevoelig dan een weegsysteem. Het systeem is zowel in aanschaf als beheer voordeliger dan een weegsysteem;
- Kan worden toegepast op alle typen inzamelvoorzieningen voor restafval (minicontainers en ondergrondse verzamelcontainers). Dit in tegenstelling tot het weegsysteem (gewicht) dat hoofdzakelijk bij minicontainers kan worden toegepast;
- Bij een systeem op basis van gewicht kunnen inwoners afval bij elkaar in de container deponeren. Bij een volume/frequentiesysteem worden alleen volle containers aan de openbare weg gezet. Mocht er nog wel ruimte in de container zijn, dan wordt de aanbieder niet afgerekend op extra afval (gewicht) van buurtbewoners.

De 'dure zak' wordt voornamelijk toegepast in stedelijke gemeenten en is minder interessant voor gemeenten met veel laagbouw. De 'dure zak' gaat uit van een 'stoepinzameling'. De zak maakt plaats voor de container voor restafval. De implementatie van diftar richt zich op basis van bovenstaande analyse op een volume/frequentiesysteem.

2. Voorwaarden en actiepunten bij de invoering van diftar

Er zijn een aantal strikte voorwaarden gekoppeld aan de invoering van diftar (volume/frequentiesysteem). Deze voorwaarden worden beschreven, waarbij ook wordt aangegeven of Hellendoorn hieraan al voldoet (V) of nog niet voldoet (X). Daarnaast kunnen al dan niet maatregelen getroffen worden die invloed hebben op het succes van diftar (kosten, milieurendement, service). Hierin moeten keuzes gemaakt worden (~).

2.1 Containermanagementsysteem en ondergrondse containers (CMS)

De invoering van diftar gaat gepaard met de invoering van een containermanagementsysteem (CMS). Minicontainers aan huis moeten worden voorzien van een chip en worden gekoppeld aan het betreffende huisadres. Door middel van een chip kan het aantal ledigingen op huishoudniveau worden geregistreerd. De geregistreerde ledigingen moeten worden geïmporteerd in de belastingapplicatie en kunnen vervolgens gekoppeld worden aan het geldende variabele tarief. Het aantal ledigingen bepaalt de hoogte van de afvalstoffenheffing.

- Alle minicontainers (laagbouw) zijn voorzien van een chip.
- Het softwarepakket (AfvalRis) moet worden uitgebreid met de module diftar.

Huishoudens die niet beschikken over een minicontainer (hoogbouw), moeten daarnaast ook toegang krijgen tot een registratiesysteem. Hiervoor zijn ondergrondse containers vereist, gerealiseerd op loopafstand (200-250 meter) en voorzien van een registratiesysteem met toegangscontrole in de vorm van een toegangspasje per huishouden. De toegangspas geeft toegang tot verzamelcontainers. De toegangscontrole zorgt ervoor dat de ledigingen per huishouden worden geregistreerd en zodoende kan het variabele tarief worden toegepast op deze huishoudens.

- De gemeente Hellendoorn zamelt nog geen restafval in via ondergrondse containers met een registratiesysteem. Alleen glas- en textielcontainers zijn ondergronds.
- Inwoners beschikken over milieupassen (voor het Afvalbrengpunt), waardoor registratie mogelijk is.
- ~ De inzameldienst van Hellendoorn beschikt niet over een vrachtwagen met laadkraan dat ondergrondse containers kan ledigen. Hiervoor zal een gepaste oplossing moeten worden gevonden (investeren of inhuren). Dit beperkt zich tot de inzameling in de hoogbouw.

Het gebruik van ondergrondse containers kent voor- en nadelen. De nadelen zijn noodzakelijke investeringen en stijgende exploitatielasten. Ondergrondse containers vragen daarnaast om intensieve trajecten (aanwijzingsbesluiten). De voordelen zijn uiteenlopend. Het plaatsen van ondergrondse containers in de openbare ruimte zal vaak leiden tot een verbeterde ruimtelijke kwaliteit en werkt ruimtebesparend (rolcontainers verdwijnen in pandig en uit het straatbeeld). Vanuit de samenleving is vraag naar ondergrondse verzamelcontainers. Bijvoorbeeld bij nieuwbouwprojecten en recreatieparken. Ook zijn ondergrondse containers hygiënischer (geen stank overlast en ongedierte). Een ander voordeel is dat bewoners de rolcontainers niet meer iedere week of iedere twee weken aan de straat hoeven te zetten. Dit gebeurt door bewoners zelf, maar op sommige locaties ook door medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt. Voordeel: voor appartementen in de sociale huursector worden deze kosten doorberekend in de huur. Nadeel: het takenpakket van deze medewerkers verminderd.

2.2 Hanteren van een gesloten systeem zonder ontwijkroutes

Bij het toepassen van prijsprikkels op restafval moeten gratis ontwijkroutes voorkomen en beheerst worden. Er moet sprake zijn van een gesloten betaalsysteem voor restafval.

- Op het Afvalbrengpunt moet betaald worden voor elke kilogram restafval.
- Voor het ophalen van grof restafval aan huis worden voorrij- en verwerkingskosten betaald.

2.3 Balans tussen het ontmoedigen van ongewenst en het bemoedigen van gewenst gedrag

Gedifferentieerde tarieven geven inwoners een financiële prikkel om hun restafval verder te verminderen en grondstoffen beter te scheiden. De aanwezigheid van toereikende inzamelvoorzieningen voor de herbruikbare grondstofstromen is daarbij een belangrijke voorwaarde. Waar het aanbieden van restafval (ook financieel) wordt ontmoedigd wordt het gescheiden aanbieden van grondstoffen vaak gestimuleerd en gemakkelijk gemaakt. Dit betekent dat er mogelijk extra service moet worden verleend op een aantal gebieden. Dit is echter niet vereist en gebeurt niet in elke gemeente:

- ~ De gemeente kan de inzameling van incontinentiemateriaal en luiers faciliteren.
- ~ De gemeente kan de inzamelrequentie van PMD en OPK verhogen.
- ~ De hoogbouw moet de mogelijkheid hebben om GFT apart aan te bieden.

2.4 Invoering van diftar raakt andere domeinen

De invoering van diftar vergt aanpassingen in andere delen van de organisatie. Diftar vraagt om extra capaciteit (administratieve functie) voor het opleggen van gedifferentieerde aanslagen en mogelijk voor het eventueel verstrekken van (niet financiële) monitoringsgegevens aan huishoudens. In de huidige situatie wordt er aan het begin van het jaar één aanslag opgelegd voor dat belastingjaar. Als we ervoor kiezen alle huishoudens tweemaal een aanslag toe sturen (vooraf en achteraf), is dat uiteraard ook duurder. Hiervoor zijn oplossingen bekend, bijvoorbeeld door het vastrecht vooraf in rekening te brengen en het variabele deel achteraf in combinatie met het vastrecht van het nieuwe belastingjaar te innen.

- De gemeente heeft onvoldoende administratieve capaciteit bij subteam 'Belastingen'.

Daarnaast raakt diftar de afdelingen 'Toezicht' (correct gebruik, voorkomen van ontwijkgedrag, preventief en repressief) en 'Communicatie' (voorlichting, bewustwording en 'verleiding' richting inwoners). Bij de invoering van prijsprikkel moet aandacht zijn voor ontwijkgedrag zoals illegale bijplaatsingen (afvaldump). Om te voorkomen dat er na de invoering van prijsprikkel een toename ontstaat van het aantal bijplaatsingen, moet er extra gehandhaafd worden. Hiervoor dient een adequaat handhavingsplan opgesteld te worden met preventieve en repressieve maatregelen. Extra toezicht op kwaliteit is van belang om vervuiling in de gratis stromen te voorkomen (bijvoorbeeld het uitvoeren van structurele controles op de inhoud van containers). Ook moet een passende communicatiestrategie worden ontwikkeld en uitgerold, waarmee inwoners uiteraard worden geïnformeerd over de werking van het systeem, maar waarmee ook bewustwording wordt gevoed en inwoners worden verleid tot meer en betere scheiding van grondstoffen.

- De gemeente heeft onvoldoende handhavende capaciteit bij subteam 'Toezicht'.

De extra communicatietaken kunnen naar verwachting worden ondergebracht binnen de bestaande formatie (beleidsmedewerker, beheerder en communicatie). De lasten (extra fte's) voor belastingen en handhaving kunnen worden opgevangen binnen de afvalstoffenheffing.

2.5 Nulmeting

In een recent onderzoek is aangegeven dat de negatieve effecten van diftar beperkt zijn (de kwaliteit van grondstoffen wijkt niet of nauwelijks af van gemeenten zonder diftar en het aantal bijplaatsingen stijgt niet of beperkt). Het advies is om een nulmeting zwerfafval / avaldump op te starten om vragen in de toekomst te beantwoorden.

- De gemeente heeft nog geen nulmeting (bijplaatsingen) uitgevoerd. Hoewel Nederland Schoon de hoeveelheid zwerfafval in onze gemeente monitort op basis van vaste meetpunten (25 stuks), zegt dit niets over het aantal bijplaatsingen bij containers.

2.6 Kwijtschelding

Lage inkomens ontvangen kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen (armoede instrument). Bij het toepassen van prijsprikkels moet een nieuwe regeling worden opgesteld, om te voorkomen dat degenen die geen afvalstoffenheffing betalen onbeperkt restafval kunnen aanbieden. Het advies is dat de container voor restafval niet vaker dan een vooraf vastgesteld aantal keren aan de weg gezet mag worden. Bijvoorbeeld niet meer dan het gemiddelde aantal keren van een huishouden binnen de gemeente Hellendoorn.

- ☒ De gemeente Hellendoorn moet een nieuwe kwijtscheldingsregeling opstellen

2.7 Globale financiële aspecten

Hieronder volgen puntsgewijs de globale financiële consequenties, waarbij het de verwachting is dat de invoering van gedifferentieerde tarieven zal leiden tot een financieel voordeel (de opbrengsten en verminderde kosten zijn hoger dan de kosten).

- *Inzamelkosten.* De jaarlasten voor inzamelvoorzieningen (rente, afschrijving en onderhoud) stijgen als gevolg van de extra investering in ondergrondse containers en het containermanagementsysteem.
- *Uitvoeringskosten.* Als gevolg van het volume/frequentiesysteem daalt (halveert) het aanbodpercentage van restafvalcontainers. Dit heeft een positief effect op de logistieke efficiëntie van het inzamelen. Dit voordeel wordt deels weer opgeheven, omdat de containers voor grondstoffen voller raken.
- *Verwerkingskosten.* De verwerkingskosten dalen fors als gevolg van de reductie van het huishoudelijk restafval.
- *Inkomsten.* Er worden extra inkomsten gegenereerd door een stijging van de hoeveelheid ingezamelde recyclebare grondstoffen (vooral OPK en PMD).
- *Overige kosten.* De overige kosten stijgen als gevolg van extra flankerend beleid op het gebied. Dit is afhankelijk van de keuzes die nog gemaakt moeten worden (-).

2.8 Diftar-paradox

Bij het bepalen van de verhouding tussen het basistarief en het variabele tarief moet een goede afweging worden gemaakt: de prijselasticiteit. Het tarief per lediging moet niet dermate hoog worden, dat het ontwijkgedrag in de hand werkt. Een variabele heffing maakt het 'begroten' lastiger, omdat het aantal aanbiedingen jaarlijks kan fluctueren. Naar verwachting zullen huishoudens het restafval vier tot vijf keer per jaar aan de weg zetten (in plaats van nu dertien keer). Wanneer inwoners nóg beter scheiden (minder aanbiedingen) dan vooraf is begroot, is sprake van een 'diftar-paradox'. Dit leidt tot een gat in de begroting. Op basis van ervaringen van andere gemeenten in Nederland en regio Twente zijn goede kengetallen aanwezig.

2.9 Praktijkvoorbeeld diftar op basis van een volume/frequentiesysteem

Huishouden 'A' heeft een bovenmodaal inkomen en minicontainers aan huis voor restafval, OPK en GFT. De extra minicontainer voor PMD is geweigerd. Een vierde container was onwenselijk. De grijze container zit iedere maand vol, doordat dit huishouden minder dan gemiddeld scheidingsbewust is en kiest voor 'gemak dient de mens'. Bij de burens, huishouden 'B' met een modaal inkomen, gaat het er anders aan toe. Ze hebben vier minicontainers aan huis en vinden dit erg handig. Ook zij bieden hun grijze container momenteel elke inzamelronde aan voor lediging. Ze betalen immers een vast bedrag aan afvalstoffenheffing en het maakt niet uit of de container vol is of niet. Na de invoering van diftar maakt huishouden 'A' zich niet druk. Indien de kosten voor het aanbieden van een 140-liter restcontainer € 7,- bedragen, betaalt dit huishouden na dertien aanbiedingen een variabel tarief van € 91,-. Ze hebben een goed inkomen en het maakt niet uit hoeveel afvalkosten zij hebben of veroorzaken. Gemak blijft de drijfveer van hun handelen. De burens daarentegen gaan bewuster inkopen, nog beter scheiden en bieden de container voor restafval alleen aan als deze vol is. Dit blijkt slechts zo'n vier tot vijf keer per jaar te zijn met een totaal variabel tarief van € 28,- tot € 35,-. Dit verlaagt de milieudruk. Als beloning daarvoor houdt het huishouden geld over.

Bijlage II: bestuurlijke samenvatting (twee A4'tjes)

1. Inleiding, doelstelling en probleemstelling

Afvalbeleid is noodzakelijk. Afval tast ecosystemen op grote schaal aan en grondstoffen zijn beperkt voorradig. Wereldwijd is een sterk stijgende vraag naar grondstoffen en tekorten dreigen te ontstaan. Deze realiteit vertaalt zich in grondstoffenschaarste en stijgende prijzen.

De rijksoverheid erkend deze noodzaak en streeft door middel van vijf transitieagenda's naar een 'circulaire economie' in 2050. Een circulaire economie is een economisch systeem waarin zoveel mogelijk duurzame hernieuwbare grondstoffen worden gebruikt en waarin afval niet bestaat. Onderdeel van deze vijf transitieagenda's is het uitvoeringsprogramma 'Van Afval Naar Grondstof' (VANG). Hierin legt de rijksoverheid de gemeenten ten eerste de doelstelling op om de hoeveelheid (verbrand) restafval fors te verminderen. Gemeenten moeten grondstoffen maximaal gescheiden inzamelen, zodat ze kunnen terugkeren in de productieketen als grondstof. De VANG-doelstelling is kwantitatief geconcretiseerd in een scheidingspercentage en in de hoeveelheid restafval per inwoner per jaar. Conform dit uitvoeringsprogramma heeft Hellendoorn doelstellingen vastgesteld (zie tabel). De focus van het uitvoeringsprogramma VANG ligt ten tweede op de inzameling van kwalitatief hoogwaardige grondstoffen. De kwaliteit van de ingezamelde grondstoffen (geen vervuiling) bepaalt immers de mate van recycling.

| Ambitie | Jaar | Restafval per inwoner (kg) | Scheidingspercentage (%) |
|---------------------|------|----------------------------|--------------------------|
| VANG-doelstelling | 2020 | 100 | 75 |
| Afvalloos Twente | 2030 | 50 | 90 |
| Nederland Circulair | 2050 | 0 / zo laag mogelijk | 100 / zo hoog mogelijk |

Afgelopen decennium zijn er goede stappen gezet in het verlagen van de hoeveelheid restafval. De hoeveelheid restafval in de gemeente Hellendoorn bedraagt 130 kg per inwoner per jaar (dit was circa 220 kg), maar de VANG-doelstelling van 100 kg restafval per inwoner uit 2020 is niet gehaald. Het restafval bevat volgens sorteeropproeven nog ca. 100 kg aan grondstoffen. Er is dus nog veel ruimte voor verbetering in het scheiden van ons huishoudelijk afval en het afvalbeheer is toe aan een volgende stap. Hierbij zijn aanvaardbare afvalbeheerkosten en een goede voorlichting en dienstverlening voor inwoners ook van essentieel belang.

2. Coalitieakkoord

In het coalitieakkoord 'Helder(s) akkoord' is actualisatie van het afvalbeleid benoemd bij het thema 'openbare ruimte' en beschreven via het volgende citaat: *" van ons afval maken we grondstof, zoveel dat kan. We blijven streven naar vermindering van afval. We proberen dit voor onze inwoners zo gemakkelijk mogelijk te maken, door optimale voorzieningen en stimulerende maatregelen te bieden. De wijze van afvalinzameling gaan we actualiseren in het grondstoffenbeleidsplan."*

3. Oplossing

De focus van dit beleidsplan ligt op (1) verschillende milieudoelstellingen, zoals het met vertraging halen van de VANG-doelstelling, afvalpreventie en de inzameling van kwalitatief hoogwaardige grondstoffen, (2) aanvaardbare afvalbeheerkosten en (3) een hoogwaardige dienstverlening. Om de doelstellingen te bereiken zijn vier kaders opgesteld en zes toekomstscenario's uitgewerkt:

Kader 1: maximale focus op de scheiding van grondstoffen.

Kader 2: maximale focus op de kwaliteit van grondstoffen.

Kader 3: kiezen voor bewezen beleidsinstrumenten met een gunstig effect op de afvalbeheerkosten.

Kader 4: aandacht voor afvalpreventie en de communicatie met onze inwoners.

Hierbinnen zijn zes toekomstscenario's uitgewerkt, te weten:

- (1) het niets doen of nul-scenario;
- (2) het overstappen naar nascheiding;
- (3) het optimaliseren van bestaande bedrijfsprocessen;
- (4) de invoering van diftar (op basis van een volume/frequentiesysteem);
- (5) de invoering van omgekeerd inzamelen (gebaseerd op serviceprikkels) en
- (6) de invoering van diftar in combinatie met omgekeerd inzamelen.

De invoering van diftar op basis van een volume/frequentiesysteem heeft (veruit) de meest positieve invloed op onze milieudoelstellingen, onze afvalstoffenheffing en onze dienstverlening. Diftar staat voor gedifferentieerde tarieven. Bij diftar wordt, net als bij water en energie, afgerekend op basis van een vastrecht en het werkelijke gebruik van een huishouden. Dit systeem is gebaseerd op het (eerlijke) 'vervuiler betaalt principe'. Huishoudens die minder vaak restafval aanbieden, hebben een lagere afvalstoffenheffing. De grondslag 'volume/frequentie' is het meest succesvol en is gebaseerd op het volume (containergrootte) en de frequentie waarin het restafval wordt aangeboden voor inzameling. Dit systeem stimuleert afvalscheiding en bewustwording. De afvalbeheerkosten in gemeenten met diftar zijn gemiddeld 20% lager, inwoners hebben grip op eigen afvalstoffenheffing en de hoeveelheid restafval is gemiddeld 48% minder. De overige vijf scenario's zijn niet effectief op twee van de drie aspecten uit de afvaldriehoek (milieu - kosten - dienstverlening).

Middelen egalisatiereserve afvalstoffenheffing

De afgelopen en huidige marktsituatie (2021 en 2022) kan beschreven worden als een periode van grondstoffenschaarste en een grote vraag naar herbruikbare grondstoffen. Dit heeft geleid tot hogere opbrengsten voor de gemeente uit de ingezamelde grondstoffen. Daarnaast is de PMD vervuiling verminderd, waardoor er geen vrachten meer worden afgekeurd. De verwachte stand van de voorziening bedraagt € 1.015.000.--. Financieel gezien is er ruimte om te innoveren.

4. Politieke keuzes, planning en besluitvorming

De raad wordt geadviseerd het beleidsplan en de daarin genoemde kaders vast te stellen. De raad wordt daarnaast geadviseerd om kennis te nemen van de zes toekomstscenario's en op basis daarvan over te gaan tot (principe)besluitvorming over (het enige effectieve scenario): de invoering van diftar op basis van een volume/frequentiesysteem. Binnen diftar zijn nog diverse (politieke) keuzes te maken en kanttekeningen zijn er ook. Er zijn een aantal strikte voorwaarden gekoppeld aan de invoering van diftar, zoals de plaatsing van ondergrondse containers voor de hoogbouw en het ledigen daarvan. Diftar vereist ook een interne aanpassing in het systeem van facturatie evenals een goede communicatie- en handavingsstrategie. In navolging van het principebesluit wordt het implementatieplan diftar uitgewerkt en komt het college bij de raad terug. Het advies is om het implementatieplan in een volgende raadsvergadering (Q1-2023) te behandelen met als doel een definitief besluit te nemen over de invoering van diftar en het vaststellen van de uitgangspunten (binnen diftar zijn op een aantal onderwerpen nog keuzes te maken).

Gevraagd besluit gemeenteraad

1. Het 'Grondstoffenbeleidsplan Hellendoorn 2022-2025' vast te stellen;
2. Het principebesluit te nemen voor de invoering van gedifferentieerde tarieven (diftar) op basis van een volume/frequentiesysteem per 1-1-2024 (streven) of 1-1-2025.
3. Het college opdracht te geven voor de invoering van diftar een implementatieplan op te stellen, waarbij op een aantal onderwerpen nog keuzes gemaakt kunnen worden.
4. Het implementatieplan in een volgende raadsvergadering te behandelen met als doel een definitief besluit te nemen over de invoering van diftar, de financiële consequenties daarvan en het vaststellen van de uitgangspunten.